

RESOCONTO STENOGRAFICO

302.

SEDUTA DI LUNEDÌ 26 GENNAIO 1998

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **LUCIANO VIOLANTE**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **LORENZO ACQUARONE**

INDICE

	PAG.		PAG.
Missioni	3	Bogi Giorgio, <i>Ministro per i rapporti con il Parlamento</i>	28
In morte del deputato Luigi Colonna	3	Cossutta Armando (RC-PRO), <i>Relatore di minoranza</i>	26
Progetto di legge costituzionale – Revisione della parte seconda della Costituzione – A.C. 3931 (Discussione)	3	D'Alema Massimo (SD-U), <i>Presidente della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali</i>	4
<i>(Contingentamento tempi discussione generale – A.C. 3931)</i>	3	Dentamaro Marida (Federazione Cristiano Democratica – CDU), <i>Relatore sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea</i>	17
Presidente	3	D'Onofrio Francesco (Federazione Cristiano Democratica – CCD), <i>Relatore sulla forma di Stato</i>	9
<i>(Discussione sulle linee generali – A.C. 3931)</i>	4	Salvi Cesare (Sinistra Democratica – l'Ulivo), <i>Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni</i>	13
Presidente	4		
Boato Marco (misto-verdi-U), <i>Relatore sul sistema delle garanzie</i>	21		

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: sinistra democratica-l'Ulivo: SD-U; forza Italia: FI; alleanza nazionale: AN; popolari e democratici-l'Ulivo: PD-U; lega nord per l'indipendenza della Padania: LNIP; rifondazione comunista-progressisti: RC-PRO; centro cristiano democratico: CCD; rinnovamento italiano: RI; misto: misto; misto-socialisti italiani: misto-SI; misto patto Segni-liberali: misto-P. Segni-lib.; misto-verdi-l'Ulivo: misto-verdi-U; misto-CDU: misto-CDU; misto minoranze linguistiche: misto Min. linguist.; misto rete-l'Ulivo: misto-rete-U.

	PAG.		PAG.
<i>(La seduta, sospesa alle 12,55, è ripresa alle 14)</i>	29	Lucchese Francesco Paolo (CCD)	76
Missioni (Alla ripresa pomeridiana)	29	Malavenda Mara (misto)	52
Su un lutto del deputato Carlo Giovanardi	29	Neri Sebastiano (AN)	65
Ripresa discussione — A.C. 3931	29	Ricciotti Paolo (RI)	78
<i>(Ripresa discussione sulle linee generali — A.C. 3931)</i>	29	Sanza Angelo (misto-CDU)	48
Presidente	29, 71	Savelli Giulio (misto-P.Segni-lib.)	50
Armaroli Paolo (AN)	80	Soda Antonio (SD-U)	54
Carotti Pietro (PD-U)	62	Disegno di legge (Proposta di assegnazione in sede legislativa)	82
De Biasio Calimani Luisa (SD-U)	30	Ripresa discussione — A.C. 3931	82
Dussin Luciano (LNIP)	68	<i>(Ripresa discussione sulle linee generali — A.C. 3931)</i>	82
Fei Sandra (AN)	34	Presidente	82
Fiori Publio (AN)	60	Cento Pier Paolo (misto-verdi-U)	82
Giovine Umberto (FI)	32	Fontanini Pietro (LNIP)	90
Grimaldi Tullio (RC-PRO)	71	Gambale Giuseppe (SD-U)	84
Guidi Antonio (FI)	58	Garra Giacomo (FI)	93
Jervolino Russo Rosa (PD-U)	36	Veneto Armando (PD-U)	88
La Malfa Giorgio (RI)	43	Ordine del giorno della seduta di domani	96
Lembo Alberto (LNIP)	39		

N. B. I documenti esaminati nel corso della seduta e le comunicazioni all'Assemblea non lette in aula sono pubblicati nell'Allegato A.
Gli atti di controllo e di indirizzo presentati e le risposte scritte alle interrogazioni sono pubblicati nell'Allegato B.

La seduta comincia alle 10,50.

GIUSEPPINA SERVODIO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 21 gennaio 1998.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Aleffi, Amoruso, Andreatta, Bindi, Brancati, Brunetti, Calzolaio, Cangemi, Comino, Dini, Evangelisti, Fantozzi, Frattini, Giannattasio, Gnaga, Iotti, Leccese, Leoni, Marongiu, Olivo, Pennacchi, Polenta, Pozza Tasca, Prodi, Risari, Rodeghiero, Sales, Saraceni, Scalia, Selva, Sospiri, Testa e Vigneri sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono trentatre, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* ai resoconti della seduta odierna.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* ai resoconti della seduta odierna.

In morte del deputato Luigi Colonna.

PRESIDENTE. Comunico che venerdì 23 gennaio 1998 è deceduto l'onorevole Luigi Colonna, deputato della XIII legislatura.

L'onorevole Colonna, medico ospedaliero, è stato eletto deputato nella circoscrizione Puglia. Faceva parte del gruppo parlamentare di alleanza nazionale e ri-

copriva l'incarico di membro della VII Commissione cultura, scienza e istruzione della Camera dei deputati.

La Presidenza della Camera ha già fatto pervenire ai familiari le espressioni della più sentita partecipazione al loro dolore, che desidera ora rinnovare anche a nome dell'Assemblea.

Discussione del progetto di legge costituzionale: Revisione della parte seconda della Costituzione (3931) (ore 10,58).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del progetto di legge costituzionale: Revisione della parte seconda della Costituzione.

(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 3931)

PRESIDENTE. Ricordo che nella Conferenza dei presidenti di gruppo dell'8 gennaio 1998 si è proceduto al contingentamento dei tempi della discussione generale.

Il tempo complessivo riservato alla discussione generale è di 46 ore ripartite nel modo seguente:

tempo per i relatori: 4 ore (2 ore per gli interventi introduttivi e 2 ore per le repliche);

tempo per i gruppi: 40 ore;

tempo per interventi in dissenso: 2 ore.

Il tempo a disposizione dei gruppi è ripartito nel modo seguente:

sinistra democratica-l'Ulivo: 7 ore e 15 minuti;

forza Italia: 5 ore e 43 minuti;

alleanza nazionale: 5 ore e 1 minuto;

popolari e democratici-l'Ulivo: 4 ore e 23 minuti;

lega nord per l'indipendenza della Padania: 4 ore e 6 minuti;

misto: 3 ore e 50 minuti;

rifondazione comunista-progressisti: 3 ore e 27 minuti;

CCD: 3 ore e 9 minuti;

rinnovamento italiano: 3 ore e 6 minuti.

Avverto che i relatori svolgeranno i loro interventi in 20 minuti e che 2 minuti prima della scadenza farò loro un breve cenno con il campanello affinché possano organizzare il loro intervento nel modo migliore.

**(Discussione sulle linee generali -
A.C. 3931)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare, per la relazione introduttiva, il presidente della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, onorevole D'Alema.

MASSIMO D'ALEMA, *Presidente della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, cinquant'anni fa, il 1° gennaio 1948, entrava in vigore la Costituzione che ha accompagnato la crescita e la trasformazione dell'Italia. Un paese travolto ed umiliato dalla guerra trovò la forza per ricostruire l'identità di una grande nazione civile, democratica ed europea.

Nell'impostare quella rinascita, il contributo dei padri costituenti fu determinante. Ne scolpirono i principi morali e i grandi valori ideali di riferimento. Fissa-

rono le basi della riorganizzazione del tessuto democratico. Ripresero forma le istituzioni della rappresentanza, la sfera del governo, gli organi di controllo e di garanzia. Fu una pagina unica e per molti versi esaltante; un confronto di straordinario valore politico e culturale.

Donne e uomini, che avevano combattuto insieme il fascismo, condivisero l'impegno per garantire un ancoraggio forte ad una democrazia storicamente fragile. Sapevano che lo spirito con cui affrontavano quella prova si sarebbe trasferito al paese reale; e fu proprio quella consapevolezza, questo senso di responsabilità verso l'Italia da costruire, a sorreggere il patto che fondò la Costituzione degli italiani.

Se oggi siamo nella condizione di aggiornare quel testo, modificandone la parte che più ha risentito con il passare degli anni dei mutamenti che hanno investito la società, questo è possibile perché l'impianto culturale che lo sorreggeva era, e rimane, solido, avanzato e moderno. Quell'impianto ha garantito lo sviluppo della vita democratica per oltre mezzo secolo e ciò nonostante i conflitti interni, le divisioni internazionali, la natura bloccata della competizione per il Governo abbiano rallentato a lungo il cammino verso una matura democrazia dell'alternanza e della reciproca legittimazione fra le grandi forze politiche del paese.

Per molti aspetti ciò che la politica ha negato nei decenni successivi, impedendo un ricambio fisiologico delle classi dirigenti, la Carta costituzionale anticipò favorendo il dialogo tra culture diverse, accomunate dall'esperienza della lotta di liberazione, ma divise nell'immaginare il futuro dell'Italia.

Il patto costituente ha dunque avuto il merito di preservare una comune responsabilità verso la Repubblica, anche quando lo scontro politico, la crisi economica e sociale o il tentativo di indebolire e delegittimare lo Stato — come accadde nella stagione del terrorismo — si sono rivelati più acuti, prolungati ed insidiosi. Basterebbe questo a rendere politicamente rilevante e non meramente

casuale la coincidenza tra un anniversario storico e la prova alla quale questo Parlamento è chiamato.

Il nostro compito è oggi riformare la Costituzione e farlo nella coscienza del ruolo che essa ha ricoperto e del condizionamento che ha esercitato sulla storia italiana del dopoguerra. Ma è appunto nell'equilibrio tra le sue radici e la necessità di far corrispondere i valori che l'hanno ispirata alla realtà viva del paese di oggi che trova ragione lo sforzo avviato. Sbaglia chi pensa che questa esigenza nasca adesso, che sia soltanto il frutto della crisi più recente del nostro sistema politico-istituzionale. In realtà il problema di un aggiornamento della Costituzione è aperto anche da prima che la grave crisi del sistema politico e dei partiti colpisse profondamente gli istituti esistenti. Oltre quarant'anni fa Piero Calamandrei, in un saggio lucido e per molti aspetti preveggen- te, ammoniva sui ritardi nell'applicazione della Costituzione che egli stesso aveva contribuito ad elaborare. Era una prima fotografia — naturalmente figlia dei tempi — delle ragioni che hanno a lungo lasciato inattuata alcune fondamentali prescrizioni contenute nella seconda parte della Carta.

La stessa lentezza nella costituzione delle regioni ordinarie, per esempio, è stata a lungo motivata dalla paura di dar vita ad un'articolazione di poteri che avrebbe finito con l'indebolire la guida politica del paese. Pare difficile negare il peso di quel ritardo nell'accentuare tutti i fattori strutturali di crisi del regionalismo italiano, fino a favorire il sorgere di spinte disgreganti della stessa unità nazionale.

Non sono dunque racchiuse tutte nella stretta attualità le ragioni di una riforma di cui il paese ha bisogno da tempo. Né appare accettabile la tesi di quanti vorrebbero « santificare » un testo, considerandolo imm modificabile e finendo con l'astrarlo dal contesto che ne ispirò la nascita. Ripensare alla Costituzione, aggiornarne gli strumenti, garantire l'efficacia degli istituti che in essa sono previsti, è oggi una necessità che non si può rinviare, pena il venire meno di quegli

stessi principi fondanti che i più — almeno a parole — sostengono di voler tutelare. Questa necessità è venuta avanti in modo persino tumultuoso e drammatico di fronte ai grandi mutamenti che hanno scardinato il vecchio sistema politico. E che hanno fatto venire meno quella democrazia dei partiti che aveva costituito la trama su cui la Costituzione poggiava.

Siamo di fronte oggi ad un impegno che richiede spirito laico ed onestà intellettuale da parte di tutti: di quanti sono eredi delle forze che più direttamente contribuirono alla stesura di quegli articoli e — non di meno — di coloro che, provenendo da esperienze storiche diverse o essendo espressione di sensibilità e culture di formazione assai più recente, sono comunque parte costitutiva di questo Parlamento ed in esso si riconoscono. Nessuno deve ritenersi escluso da questo processo, così come nessuno può escludere altri da una ricerca paziente, rigorosa e rispettosa delle opinioni e degli orientamenti di ciascuno. Una responsabilità collegiale, dunque, tanto più preziosa se guardiamo alle origini di questo dibattito ed all'accelerazione che esso ha subito a partire dagli anni ottanta.

È stato in quel passaggio delicato, dopo l'esaurirsi della politica di unità nazionale ed assai prima che il sistema politico precipitasse nella tempesta giudiziaria dalla quale è stato parzialmente travolto, che il tema delle riforme diventa una costante del dibattito politico e dell'iniziativa del Parlamento. Prima di allora, soltanto singole voci si erano levate in quella direzione. È giusto rendere il merito dovuto a quegli sforzi ed alle energie spese. Probabilmente oggi non saremmo qui se altri, prima di noi, non avessero tracciato un sentiero ed indicato grandi obiettivi della riforma.

Ciò che più colpisce, infatti, in una ricostruzione anche cronologica di questo percorso, è la condivisione larga di temi e priorità che in tempi successivi hanno animato una ricerca comune. Dall'iniziativa dei Presidenti di Camera e Senato nel lontano 1982 per la redazione di un rapporto sulle proposte di revisione della

Costituzione; all'insediamento, l'anno successivo, della prima Commissione bicamerale per le riforme, presieduta dall'onorevole Bozzi; ed ancora, al dibattito parlamentare del maggio 1988; al messaggio al Parlamento dell'allora Presidente della Repubblica, Cossiga, nel luglio del 1991; fino alla preziosa attività della seconda Commissione bicamerale De Mita-Iotti; ebbene, in tutto questo arco di tempo, è significativo che i problemi affrontati, al di là delle soluzioni indicate, e parte delle stesse soluzioni prospettate, abbiano avuto, nel corso degli anni, una matrice comune, inserendosi entro un unico solco che via via è andato delineando una propria coerenza: la necessità di superare un sistema bicamerale perfetto largamente inadeguato, un disegno radicale di delegificazione e semplificazione del rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione, il rafforzamento delle garanzie di stabilità del Governo, una strategia di decentramento delle funzioni legislative ed amministrative verso regioni e comuni, l'ammmodernamento del sistema delle garanzie, nel rispetto pieno dei principi di autonomia ed indipendenza della magistratura.

Se si rileggono le conclusioni raggiunte nel corso di oltre quindici anni di attività del Parlamento, si comprende bene come il nostro lavoro non abbia alle spalle un lungo silenzio, ma poggi invece su una stagione ricca di stimoli e di proposte. Naturalmente questa ricerca si è evoluta, si è misurata con le trasformazioni del paese, con l'acuirsi della crisi del sistema politico, dell'economia, dello stesso rapporto tra i cittadini e lo Stato. Ma tutto ciò non oscura, anzi valorizza, una matrice comune del processo riformatore, nel senso che un filo congiunge questi diversi momenti con una successione di scelte, di indirizzi e soluzioni che rende oggi più agevole procedere verso un approdo concreto e largamente condiviso.

Tale consapevolezza non rende meno ambizioso il nostro progetto, semmai lo carica di un'aspettativa maggiore, dal momento che troppo tempo è trascorso da quando la discussione è stata avviata ed è ormai maturo il momento delle scelte.

Nel corso di questi mesi, la Commissione ha operato in piena ed assoluta coerenza con la legge costituzionale che l'ha istituita. Sono stati rispettati i tempi e le procedure previsti per l'elaborazione di una proposta di revisione dell'intera seconda parte della Costituzione; proposta che giunge ora in prima lettura al dibattito ed al voto della Camera.

Tutto il nostro lavoro è stato finalizzato a tale obiettivo: incardinare dentro il Parlamento, in un procedimento certo e trasparente, un confronto leale tra le forze politiche, allo scopo di superare reciproche pregiudiziali e rigidità. Non era un compito facile; bisognava superare un clima di diffidenza, di timore verso le ragioni dell'avversario. Ma quella era l'unica strada percorribile se si voleva evitare che anche questo tentativo si arenasse al primo ostacolo. Fin dall'inizio, dunque, è stata ricercata la massima collaborazione, il coinvolgimento responsabile di tutti. In ogni passaggio la Commissione ha operato alla luce del sole, ha reso pubblici ogni atto, discussione, decisione. Mai come in questa occasione il Parlamento non è stato corpo separato. Il paese ha osservato da vicino, spesso in modo critico, ha potuto ascoltare le ragioni di tutti, ha fatto sentire la propria voce. Forze sociali e sindacali, imprenditori, intellettuali, amministratori, giudici, avvocati, magistrati, ciascuno ha espresso la propria opinione in piena ed assoluta libertà. Poi, com'è giusto, abbiamo discusso e votato, approvando soluzioni sostenute, di volta in volta, da una maggioranza.

È stato un lavoro complesso, che non si è mai sottratto, però, alla fatica di ricercare soluzioni sostenute da un consenso largo e qualificato. Anche quando, come nel voto sulla forma di governo, una delle opzioni è prevalsa di misura e in modo alquanto rocambolesco, abbiamo scelto insieme di non spezzare il filo del dialogo.

Su questo atteggiamento ha influito certamente la scelta di sviluppare la riforma dentro un quadro di continuità, di evoluzione della storia costituzionale della

Repubblica. Lo testimonia una proposta complessiva che non stravolge affatto i principi fondamentali scolpiti nella prima parte, ma si innesta su di essi puntando a rinnovarne lo spirito e ad adeguarne gli strumenti. Né poteva essere diversamente, dal momento che la vera sfida non è oggi, a differenza dell'immediato dopoguerra, ricostruire un sistema democratico dalle fondamenta. Per fortuna, alle nostre spalle non si è consumata alcuna tragedia collettiva, non abbiamo combattuto una guerra, non ci sono vincitori e vinti. La vera sfida è nell'affrontare problemi e contraddizioni che sono comuni a tutte le grandi democrazie europee, chiamate a rinnovare regole ed istituzioni in un contesto segnato da una crescente cessione di sovranità da parte dei vecchi Stati nazionali e dalla ricerca conseguente di un nuovo equilibrio tra diritti, poteri e garanzie in una società sempre più complessa ed esigente.

Anche per questo assume un valore particolare il fatto che siamo l'unico paese in Europa ad aver affrontato nell'arco di soli cinquant'anni un'opera di riscrittura integrale di parte della propria Costituzione, privilegiando un procedimento articolato e complesso. In questa scelta di metodo c'è la volontà di dare vita ad una nuova architettura costituzionale attraverso la partecipazione larga del paese, vedendo in questo la garanzia più alta per il rispetto e la condivisione di un nuovo sistema di regole e di un rinnovato patto civile.

In questo, nell'idea che la Costituzione sia innanzitutto un patto tra le forze in campo, prima che non un articolato elegante e coerente, c'è una continuità con l'ispirazione che resse la Costituzione del 1948. Il che, naturalmente, non ci esime dal ricercare nel nostro lavoro anche eleganza e coerenza nel testo definitivo che sottoporremo all'approvazione delle Camere.

Il testo che abbiamo trasmesso al Parlamento è stato sottoposto in questi mesi ad una vera prova di resistenza. Era del resto inevitabile che la vicenda politica, con le sue turbolenze, avesse un'in-

fluenza sul clima e sugli esiti dei nostri lavori. Eppure, nonostante le difficoltà e gli ostacoli, una compiuta proposta di riforma approda oggi all'esame delle aule.

È un risultato importante, mai conseguito in precedenza e che mi auguro convinca tutti della possibilità concreta di fare le riforme, della necessità di non perdere questa occasione.

Questo risultato è anche il premio per lo spirito di collaborazione che ha contrassegnato l'attività della Commissione, del quale io do atto e del quale ringrazio tutti i colleghi che hanno partecipato al nostro lavoro comune.

Nessuno doveva sentirsi estromesso da una ricerca comune, naturalmente una ricerca da condurre nel pieno rispetto dei principi della Costituzione e nei limiti imposti dalla legge alla nostra Commissione. Per questo abbiamo considerato irricevibili sin dall'inizio le proposte che intervenivano sulla materia dell'autodeterminazione e della secessione, perché violavano in tal modo il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica sancito dall'articolo 5 della Costituzione. Altra cosa era affrontare nel modo più aperto e problematico tutte le ipotesi, anche le più radicali, che muovevano verso una riforma federalista dello Stato. Questa era certamente un'esigenza diffusa che ci ha stimolato.

Abbiamo lavorato, siamo arrivati fino ad un certo punto, siamo ora aperti — spero che l'Assemblea lo sia — ad esaminare le proposte ulteriori, a cominciare da quelle, assai ricche e stimolanti, che vengono dai responsabili delle città e delle regioni italiane, dai sindaci e dai presidenti delle regioni, protagonisti, come è giusto, di una ricerca federalista.

Ora inizia una fase nuova, assai impegnativa, che richiederà un'organizzazione razionale del lavoro ed una rinnovata disponibilità a considerare serenamente i motivi di consenso e le ragioni di dissenso sulle proposte sin qui elaborate.

La Commissione, nel pieno rispetto delle procedure fissate, cercherà di trasferire a quest'aula lo spirito collaborativo che ha segnato i nostri lavori, prospet-

tando, quando possibile, soluzioni capaci di sviluppare un consenso ampio intorno ai problemi più delicati e complessi.

È chiaro che il confronto fra noi dovrà essere leale, maturo, costruttivo. Non ci troviamo alla vigilia di un passaggio formale o di una presa d'atto, né siamo qui a chiedere un assenso preventivo intorno ad una proposta. Del resto, basta scorrere gli emendamenti depositati per capire che, davvero, non si tratta di un'opera formale.

Il Parlamento è investito di un compito alto: discuteremo, ci divideremo, voteremo. Nessun dramma: questa è la regola di una democrazia viva.

Il fatto rilevante è un altro, l'essere riusciti a definire una proposta di riforma che nessuno mostra di voler respingere nella sua globalità o, comunque, non la larga maggioranza del Parlamento. Una proposta che è possibile correggere e migliorare, ma che la grande maggioranza intende o mostra di voler portare a compimento.

Vorrei, prima di concludere, introdurre ancora due concetti, per il resto rinvio al testo della relazione scritta. Io non prevedo nella mia introduzione di richiamare gli aspetti di merito dei singoli punti di riforma — ciò spetta ai relatori che parleranno dopo di me —, ma vorrei mettere in luce quello che a me sembra il principio fondamentale che regge le proposte innovative.

Questo principio è l'accrescimento dei poteri del cittadino in tutti i momenti della sua partecipazione alla vita politica, in ogni articolazione del suo rapporto con le istituzioni e con lo Stato: un cittadino più libero e più maturo. Ciò corrisponde al risultato di una lunga evoluzione democratica del nostro paese.

Da ultimo vorrei dire questo: non ignoro le difficoltà e le diffidenze che il nostro tentativo ha incontrato nel corso di questi mesi. D'altra parte non ci è stato offerto in sorte di salvare la democrazia o di difendere la nazione da un esercito in armi. La politica nei nostri giorni è più grigia, suscita meno entusiasmi, è circondata di diffidenza e spesso di critiche.

Gli accidenti della storia hanno fatto sì che toccasse a questa nostra generazione comprendere l'animo di un paese sfiancato da una transizione lunga ed irrisolta, cercare di guidarlo verso il tratto di strada conclusivo.

Per molti versi ciò che sta accadendo conforta l'idea che la nuova classe dirigente stia davvero operando in questa direzione. L'economia mostra segni di ripresa, l'Europa torna a rispettarci, una nuova coscienza della moralità pubblica sono fatti rilevanti e che non appartengono soltanto ad una parte.

Se l'Italia riacquista dignità, orgoglio, stima, questo è un bene per tutti, un patrimonio comune. Eppure non basta. A noi, a questo Parlamento, è chiesto di fare di più: dobbiamo rinnovare quel patto che ha sorretto la vita della Repubblica per oltre cinque decenni e dobbiamo farlo perché i soggetti fondamentali che quel patto avevano sottoscritto, i grandi partiti popolari...

PRESIDENTE. Chiedo scusa, onorevole D'Alema, ma deve concludere.

MASSIMO D'ALEMA, Presidente della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali. ...che della Costituzione hanno rappresentato a lungo la verità interna, sono entrati in crisi, sono invecchiati insieme a quell'impianto costituzionale che avevano contribuito a generare.

Oggi altre forze politiche, nuovi soggetti, insieme agli eredi di quelle culture, chiedono di essere i contraenti riconosciuti di un altro patto, capace di rinnovare la coesione profonda della nazione, le ragioni dello stare insieme degli italiani.

Questo patto potrà nascere soltanto da un'intesa, di cui siano protagoniste tutte le forze sane e vive del paese. Non sarà la bandiera di una maggioranza parlamentare precostituita, ma il traguardo faticoso di un impegno comune: è giusto che sia così. La transizione si chiuderà quando l'Italia potrà contare su un rinnovato sistema di regole, di principi e di valori condivisi.

Se insieme ci faremo carico di questa grande e fondamentale esigenza democra-

tica, allora saremo stati all'altezza del nostro compito, perché avremo lavorato per rafforzare la nostra democrazia, le istituzioni, i diritti, le garanzie, per uno spirito civico moderno, insomma per un futuro migliore del nostro paese (*Generali applausi*).

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole D'Alema.

Ha facoltà di parlare il relatore sulla forma di Stato, senatore D'Onofrio.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Signor Presidente, cercherò di utilizzare almeno un paio di minuti in meno di quelli a mia disposizione; infatti, il presidente D'Alema aveva più di un motivo per andare molto oltre i venti minuti, ma è stato molto cortese, consentendo a tutti i relatori di utilizzare lo stesso tempo previsto per lui, e quindi cercherò di non oltrepassare i venti minuti neanche di un secondo.

La questione di fondo che esaminiamo quando parliamo di forma di Stato attiene all'aspetto del patto costituzionale tra centro e periferia; una revisione integrale della seconda parte della Costituzione, dal punto di vista della forma di Stato, significa rivedere quel patto, cercare di capire il senso di quel patto iniziale, cercare di capire le ragioni per le quali esso non regge più e quelle che possono indurre a stipulare un nuovo patto costituzionale tra centro e periferia.

Il patto originario della Costituzione è ancora quello di uno Stato centralizzato, sebbene con autonomie locali significative, sebbene con qualche potere legislativo delle regioni, sebbene con qualche specialità per le regioni cosiddette a statuto speciale, ma resta nella sostanza il patto costituzionale di uno Stato centralizzato. Noi siamo stati e siamo consapevoli che quando si parla del passaggio da uno Stato centralizzato ad una Repubblica federale si imbecca una strada irta di difficoltà linguistiche, costituzionali e politiche.

Siamo ovviamente tutti consapevoli che di Stato federale si è parlato soprattutto

in riferimento al prototipo, al modello originario, quello degli Stati Uniti d'America, dove Stati preesistenti decisero di trasferire parte della propria sovranità ad una nuova entità statale, appunto gli Stati Uniti d'America. Sappiamo che normalmente i costituzionalisti, quando parlano di Stato federale, si riferiscono ad un processo analogo, nel quale preesistenti Stati trasferiscono sovranità alla nuova entità. Siamo quindi consapevoli del fatto che nel caso italiano non stiamo percorrendo questa strada; la stiamo percorrendo forse in riferimento all'Unione europea, che potrebbe giungere alla conclusione di un lungo processo di trasferimento progressivo di parti e poi di tutta la sovranità dei singoli Stati nazionali agli eventuali ed auspicati — almeno da me — Stati Uniti d'Europa.

Per quanto riguarda il rapporto tra centro e periferia d'Italia, non riteniamo che si debba o si possa perseguire la stessa strada che ha dato vita agli Stati Uniti d'America o ad altri Stati federali nati da preesistenti Stati nazionali. Siamo quindi consapevoli che il nostro prodotto si sottoporà ad un'analisi, soprattutto dei costituzionalisti e degli studiosi di scienza politica, che tra qualche tempo diranno se il risultato al quale saremo giunti — se vi giungeremo — consentirà di dire se l'Italia avrà dato vita ad un modello di Repubblica federale (una specie del *genus* Stati federali) o se invece avrà dato vita a qualcosa di diverso.

In questo momento, in termini costituzionali e politici, il nostro compito è diverso, e la diversità del nostro compito è stata al centro della nostra attenzione nel corso dei lavori della bicamerale. Quel che interessa in questo momento è capire se parlando di Repubblica federale intendiamo un prodotto rispetto al quale il testo proposto dalla bicamerale ha conclusivamente consentito di ritenere intervenuto il passaggio o lo ha fatto soltanto in forma embrionale ed iniziale.

Già un attimo fa il presidente D'Alema diceva che da questo punto di vista qualcosa di significativo è stato fatto, ma molto resta da fare. Poiché il testo della

bicamerale all'esame della Camera contiene una relazione puntualmente dedicata ai singoli articoli che concernono la forma di Stato, rinvio a tale relazione per un esame dettagliato e desidero porre in evidenza in questa sede, in questo momento, all'inizio del lavoro d'aula, le questioni che riteniamo risolte in senso potenzialmente federalistico dell'ordinamento della Repubblica e quelle che sono aperte.

Di questo infatti si tratta e il lavoro della Camera e del Senato, da questo punto di vista, non è un lavoro in cui vi è da prendere o lasciare ciò che già esiste, ma un lavoro (se si ritiene, come mi auguro) da completare per ciò che manca e da salvaguardare in ciò che è stato già deliberato. Ecco perché mi sembra opportuno sintetizzare le questioni che la bicamerale ha opportunamente, a mio giudizio, risolto in senso potenzialmente federalistico del nuovo ordinamento.

Primo punto. La cosiddetta sussidiarietà istituzionale, in base alla quale i poteri amministrativi non vanno più dallo Stato agli enti locali, ma da questi ultimi allo Stato, è posta a fondamento dell'ordinamento della Repubblica. Il principio di sussidiarietà in senso istituzionale rappresenta una svolta radicale del modo con il quale si organizzano i poteri pubblici, in particolare quelli amministrativi, del nostro paese.

Il secondo punto è il rovesciamento delle potestà legislative, risultato largamente ottenuto senza grandi difficoltà, perché già da tempo si era convenuto sulla necessità che fossero enumerate le competenze legislative dello Stato centrale e che tutte le altre fossero regionali. Abbiamo fatto questo attraverso un'indicazione dettagliata delle competenze legislative statali; in questo momento mi sembra opportuno porre in evidenza il fatto che viene proposto il rovesciamento del rapporto tra Stato e regioni in ordine alla titolarità delle funzioni legislative.

Il terzo punto concerne il cosiddetto federalismo fiscale, in ordine al quale abbiamo immaginato che un federalismo degno di questo nome debba prevedere

che il sistema delle autonomie locali e il sistema regionale gestiscano la prevalenza delle risorse tributarie del paese. In questo senso si può ritenere intervenuta una proposta di rovesciamento del rapporto fino ad oggi esistente tra titolarità delle funzioni in materia di gestione delle risorse e titolarità di funzioni che richiedono risorse aggiuntive.

Un'altra novità molto rilevante del testo che sottoponiamo all'esame dell'Assemblea concerne la formazione della Corte costituzionale. Non vi è dubbio che in un ordinamento che voglia definirsi federalistico il potere di stabilire ciò che è conforme o meno alla Costituzione non può spettare ad un soggetto che non abbia al proprio interno anche una qualche significativa cultura di tipo territoriale federalistico. La composizione della Corte costituzionale indicata nella nostra proposta è tale da consentire una significativa quota di giudici costituzionali di derivazione regionale e locale.

Un'ultima questione che vorrei porre in evidenza per illustrare il lavoro svolto attiene alle autonomie speciali. Si tratta di una questione che, ne sono convinto, verrà ancora molto in evidenza in questo dibattito e che abbiamo affrontato in due modi: confermando la specialità delle regioni a statuto speciali esistenti e prevedendo che l'ordinamento speciale possa essere attribuito anche ad altre regioni con procedure costituzionalmente identiche a quelle previste per le regioni a statuto speciale. Questo sarà un tema oggetto di grande dibattito e ritengo di dover fare in questo momento una considerazione. Se il risultato finale delle riforme sarà nel senso di una larghissima visione federalistica della Repubblica, è probabile che non vi sarà spazio per autonomie speciali intese nel senso del privilegio per cui alcune regioni sono dotate di taluni poteri. Se invece l'approdo finale sarà sufficientemente equilibrato tra centro e periferia, la via dello statuto speciale o dell'autonomia speciale non in forma di statuto costituzionale (di questo si discuterà), potrà diventare il

modo con il quale talune parti del territorio nazionale potranno dare vita al nuovo patto tra centro e periferia.

Sono questi i punti che a mio giudizio configurano la volontà, l'intenzione di un approdo federalistico della riforma. Ho notato con molta soddisfazione che nel corso delle ultime settimane si sono moltiplicate le affermazioni di parti politiche, istituzionali e di orientamenti culturali che ritengono necessaria la trasformazione federalistica del nostro ordinamento, così come sono emerse con più forza di quanto non fosse apparso in passato le obiezioni a questa trasformazione. Devo dire che, per quanto mi riguarda, essendo stato all'origine, come relatore sulla forma di Stato, favorevole alla trasformazione federalistica, mi auguro che le forti sollecitazioni, affermazioni ed indicazioni degli ultimi tempi abbiano la forza di orientare il voto dei colleghi deputati e senatori in senso federalistico.

Mi preme molto, tuttavia, indicare le cinque questioni che a mio giudizio non sono state risolte in modo tale da farci ritenere conclusa la proposta della trasformazione federalistica della Repubblica.

Il primo punto riguarda proprio la potestà legislativa dello Stato. Vi è una clausola di salvaguardia di poteri legislativi dello Stato troppo generica e vaga che parla di una competenza dello Stato per la tutela di imprescindibili interessi nazionali. È evidente che se il rovesciamento delle competenze lascia aperta la strada ad un rovesciamento delle competenze la questione rimane molto incerta.

Il secondo punto è quello che concerne il federalismo fiscale. Ho detto poco fa che il nostro orientamento è nel senso di ritenere che gli enti locali e le regioni abbiano la gestione della parte prevalente delle risorse, ma nel testo che proponiamo è detto che non vi è spazio di autonoma determinazione impositiva per comuni, province e regioni in ordine ai beni sui quali imporre tributi e alla pressione tributaria. Mi sembra che su questo punto sia necessaria una comune riflessione

molto forte perché nel processo di integrazione europea si cerca di evitare differenziali fiscali tra gli Stati per evitare di introdurre regole che distorcano la concorrenza tra paesi; nel momento in cui la Camera e il Senato intendessero riaprire una forte autonomia impositiva degli enti locali occorrerà valutare la compatibilità di questo orientamento con il processo di integrazione europea.

Il terzo punto concerne la vicenda molto tormentata del nuovo bicameralismo. La questione è oggetto di una relazione a parte e mi limito ad indicare la connessione tra riforma federalista dello Stato e natura autenticamente federalista di una delle due Camere. Questa natura non appare nella formula che abbiamo proposto; è un tema che rimane fortemente discusso e disputato. Il mio convincimento è che se la trasformazione federalistica non potrà avere a proprio sostegno una delle due Camere, di schietta derivazione territoriale, l'intero processo federalistico (che è un processo, prima ancora di essere un prodotto) subirebbe conseguenze particolarmente negative. Questo è il terzo punto, che rimarrà alle due Camere da valutare con molta attenzione.

Il quarto punto riguarda il processo di revisione della Costituzione. Negli ordinamenti federali, sia quelli tradizionali, sia quello al quale ci accingiamo a dare vita, è necessario che vi sia una compartecipazione delle assemblee legislative regionali al processo di revisione della Costituzione, almeno della parte federale di essa. Se ciò non è necessario per la parte dei diritti e delle libertà, ossia per la prima parte della Costituzione, mi sembra che non possa escludersi in una cultura federalistica dell'ordinamento la compartecipazione delle assemblee legislative regionali al processo di revisione costituzionale. Di questo non vi è traccia, non perché abbiamo considerato il tema non meritevole di attenzione, ma perché abbiamo ritenuto di lasciare al dibattito complessivo di questo Parlamento il senso della svolta federalistica, in modo da

completarlo qualora questa svolta dovesse diventare — come mi auguro — compiuta.

Per quanto riguarda l'autonomia speciale delle regioni, ho detto un attimo fa che questo equilibrio tra federalismo comune e federalismo speciale va visto in termini molto diversi oggi rispetto al 1946-1947, quando in quegli statuti speciali poteva comprendersi una sorta di embrione di federalismo in uno Stato che rimaneva centralistico. Oggi la specialità non può più essere richiesta di privilegi, di separatezza, di diversità rispetto al modello costituzionale comune; dovrebbe essere riaffermazione della specialità dei singoli territori regionali, delle singole capacità di sviluppo e di promozione delle rispettive comunità. Se noi entreremo in una logica in cui la specialità non attiene a diversità di privilegio di ordinamento, ma al rispetto migliore delle peculiarità specifiche locali, la specialità potrà trovare ingresso anche in una Costituzione di tipo federale, non già nella forma rigida degli statuti costituzionali tutti speciali, ma nella formula più flessibile di una specialità da vedere in altri termini. È una materia molto complicata che rimetto in particolare all'attenzione della Camera, perché si tratta di una questione che molto probabilmente sarà al centro di più interventi, gli uni e gli altri egualmente comprensibili nel senso federalistico, ma non necessariamente convergenti nella proposta di tipo costituzionale.

Ho lasciato volutamente da parte una questione che attiene ad un aspetto, quello della sussidiarietà orizzontale, che tecnicamente non è identico alla questione dell'ordinamento federale. Vi sono stati e vi sono ordinamenti federali a fortissima prevalenza del pubblico rispetto al privato; vi sono ordinamenti centralizzati nei quali vi può essere una maggiore forza del privato rispetto al pubblico.

La questione del rapporto tra pubblico e privato, tra poteri pubblici e iniziativa dei singoli è una questione certamente decisiva, che noi abbiamo visto in connessione con il tema del federalismo non perché attiene al problema del federalismo, ma perché attiene al problema dello

Stato. Quindi, la forma di Stato si definisce certamente anche in riferimento al rapporto tra poteri pubblici e poteri privati; per la forma federale ciò non avviene necessariamente in modo consequenziale. La bicamerale ha esaminato il tema in due modi molto diversi: a maggio si è approvato un testo con una maggioranza politica; a novembre un testo con un'altra maggioranza politica. Sono certo che il tema del rapporto pubblico-privato sarà molto presente nel dibattito. È bene che si abbia chiaro che la soluzione complessiva attiene alla natura dello Stato che si vuol configurare, non necessariamente al tema del federalismo. Quindi, è una connessione dovuta al fatto che l'articolo che ne tratta — l'articolo 56 — è compreso nella parte che noi definiamo di federalismo, ma, tecnicamente, culturalmente e politicamente, precede la questione del federalismo.

Nella relazione che accompagna il testo sottoposto all'esame della Camera ho indicato, nei termini che ho ritenuto possibili, anche le questioni tecniche poste dagli articoli dal 55 al 63, che configurano il titolo I della seconda parte della Costituzione, quello che genericamente chiamiamo il problema del federalismo. In questo momento, mi è sembrato opportuno indicare le questioni decise — e che mi auguro restino confermate — e soprattutto le questioni da decidere, che sono tutte aperte a soluzioni tali che, se fossero accolte le spinte ad una trasformazione federalistica, consentirebbero di attribuire al prodotto finale del nostro lavoro una dignitosa definibilità di ordinamento « federalistico » della Repubblica.

Mi auguro che così sia e che Camera e Senato così riusciranno a fare, anche perché sono convinto che, al di là della coerenza e della pulizia lessicale (molte volte non raggiunta, anche per il modo non facile di lavorare in bicamerale), Camera e Senato riescano ad introdurre un elemento in più, che forse in qualche misura non è stato sufficientemente percepito dagli italiani nel corso di questi mesi.

Occorre il senso del cambiamento e il presidente D'Alema ha indicato la direzione di marcia complessiva: accentuare complessivamente i poteri del cittadino nei confronti dei pubblici poteri. Questo è il filo conduttore della strategia di riforma. Mi sembra che occorra un supplemento di capacità di parlare al cuore degli italiani; Camera e Senato sono anche chiamate a questo compito. Se riusciremo a parlare, meglio di quanto abbiamo saputo fare, al cuore degli italiani, avremo più possibilità di vedere il referendum finale con esito favorevole alla riforma della Costituzione. Grazie, Presidente (*Applausi*).

PRESIDENTE. La ringrazio, senatore D'Onofrio.

Ha facoltà di parlare il relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni, senatore Salvi.

CESARE SALVI, Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni. Signor Presidente, onorevoli deputati, l'innovazione più rilevante della nuova forma di governo che la Commissione bicamerale propone, quella che più ha colpito e fatto discutere, è certamente l'elezione diretta del Presidente della Repubblica. Se la proposta sarà approvata, gli italiani, per la prima volta nella loro storia, eleggeranno il Presidente della Repubblica, il Capo dello Stato che rappresenta l'unità della nazione.

Tutti i cittadini che abbiano almeno quarant'anni potranno essere candidati. Chi potrà presentare la candidatura a Presidente della Repubblica? La Commissione bicamerale ha ritenuto che debba essere prevista la più ampia apertura democratica. I candidati potranno quindi essere espressi dalle forze politiche, attraverso i loro gruppi parlamentari, ma anche da eletti — come sindaci, consiglieri regionali, parlamentari nazionali ed europei — che abbiano raccolto fra loro un numero adeguato di firme. Ma è prevista una terza possibilità: 500 mila cittadini potranno presentare un loro candidato indipendentemente dalle decisioni dei par-

titi politici. Questa terza ipotesi non era inizialmente prevista; abbiamo deciso di aggiungerla, per evitare anche l'ombra del dubbio di una diffidenza reciproca tra cittadini e forze politico-parlamentari. Il dubbio cioè che nel momento in cui il Parlamento attribuisce agli italiani il potere di eleggere direttamente il Presidente della Repubblica, intenda riprendere questo potere con l'altra mano, attraverso il controllo delle candidature.

Potranno votare per eleggere il Presidente della Repubblica tutti gli italiani che abbiano raggiunto la maggiore età. Le elezioni si svolgeranno con il sistema del doppio turno con ballottaggio, ben noto ai cittadini perché è lo stesso che viene applicato per l'elezione dei sindaci.

Per assicurare la massima democrazia alle elezioni, le norme prevedono che tutti i candidati possano disporre di pari risorse economiche per la campagna elettorale (il cui tetto dovrà essere fissato dalla legge), che vi sia eguaglianza di tempo nelle presenze televisive e che la legge sul conflitto di interessi impedisca che si possano determinare situazioni di incompatibilità tra interesse privato ed interesse pubblico in chi partecipa alla competizione per la Presidenza della Repubblica.

Una volta eletto, il Presidente della Repubblica avrà davanti a sé una prima scelta da compiere: potrà confermare la maggioranza ed il Governo in carica, oppure potrà indire nuove elezioni parlamentari. Perché si è previsto questo potere, che pure ha suscitato qualche controversia? Perché il Presidente della Repubblica possa valutare se nel voto popolare che lo ha eletto alla suprema carica dello Stato si esprima anche la richiesta dei cittadini di un cambiamento di indirizzo politico. Il Presidente della Repubblica non potrà essere, egli medesimo, colui che direttamente rappresenta questa volontà, dato che la proposta della Commissione bicamerale non gli attribuisce dirette funzioni di governo, ma, certo, ne potrà esserne l'interprete. Se lo ritiene, quindi, indirà elezioni parlamentari.

A quel punto, la parola tornerà ai cittadini: saranno loro a decidere, votando per il Parlamento, quale maggioranza dovrà assumere la guida del Governo e del paese; ed è rispettando questi risultati elettorali, quelli per il Parlamento — come dice la nuova norma costituzionale — che il Presidente della Repubblica nominerà il Primo ministro.

Ovviamente, la regola per la quale la nomina del Primo ministro deve avvenire tenendo conto dei risultati elettorali, ha portata generale: alla guida del Governo sarà indicato il leader della coalizione o del partito al quale i cittadini abbiano attribuito il maggior numero di consensi.

Per questa via, attraverso la sovranità popolare, si incardinano i tre soggetti politico-istituzionali che caratterizzano il sistema e che sono tutti diretta espressione del voto dei cittadini: il Presidente della Repubblica, Capo dello Stato; il Primo ministro, il quale dirige l'azione del Governo con la sua maggioranza; il Parlamento. Ed è l'equilibrio tra questi tre poteri che costituisce il connotato essenziale del testo che si propone.

Il Primo ministro, una volta nominato dal Presidente della Repubblica, si presenta alla Camera dei deputati per l'esposizione del programma del Governo. Il testo della bicamerale prevede che il rapporto fiduciario intercorra tra il Governo e la Camera e non anche il Senato, aspetto centrale di quella riforma del bicameralismo della quale parlerà tra poco la collega Dentamaro.

Se la Camera non esprime la sfiducia, si avvia l'esperienza di Governo. A questo punto, il Presidente della Repubblica si ritira da funzioni direttamente politiche, con la parziale eccezione della politica estera e di difesa (sulla quale tornerò tra un momento), e spetta al Primo ministro ed alla sua maggioranza dimostrare la capacità di governare e di attuare il programma voluto dagli elettori.

Per garantire meglio la governabilità, la riforma costituzionale prevede numerose innovazioni. Oltre al nuovo Parlamento, reso più snello ed efficiente, segnalo la nuova disciplina dell'assetto di Governo,

che dà al Primo ministro un ruolo centrale e poteri effettivi di direzione dell'azione politica di Governo.

Durante la legislatura, la funzione di governo in senso proprio appartiene al Primo ministro ed alla sua maggioranza, come del resto accade in tutte le democrazie europee, anche quelle di tipo semipresidenziale. Per la politica estera e di difesa è però previsto un ruolo peculiare per il Presidente della Repubblica ed è a tal fine istituito un nuovo organo, il Consiglio superiore per la politica estera e di difesa, da lui presieduto.

Perché si ritiene giusto che il Presidente della Repubblica presieda e concorra alla formazione delle grandi scelte in materia di politica estera e di difesa? Per due ragioni fondamentali: la prima è che la politica estera e la difesa sono grandi scelte, che riguardano l'intera nazione e richiedono un consenso che va oltre la maggioranza di Governo; in secondo luogo, perché si tratta di scelte di lunga durata, oltretutto, fortunatamente, molto solide nel nostro paese: la scelta di una politica di pace all'interno delle organizzazioni internazionali a ciò preposte e la scelta per l'unità europea.

Sono politiche di lunga durata, che richiedono la capacità di tenere fede ad impegni di medio-lungo periodo al di là delle alternanze di Governo.

Ho detto che, nella normalità del sistema, il Presidente della Repubblica è estraneo a funzioni politiche dirette di governo. Ciò non vuol dire, come qualcuno ha sostenuto, che sia privo di attribuzioni rilevanti, anche politiche. Può pensare il contrario solo chi, mostrando però in tal modo di non conoscere bene l'effettivo funzionamento della democrazia, ritiene che funzioni politico-istituzionali di alto rilievo siano solo quelle di governo. Basta, del resto, leggere i poteri che la Commissione bicamerale ha espressamente previsto, e che più ampiamente illustro nella mia relazione scritta, e considerare che per molti di essi non è più richiesta la controfirma governativa, per rendersi conto di ciò.

Oltre all'esercizio costante di tali poteri presidenziali, c'è da segnalare che il Presidente della Repubblica torna a svolgere funzioni direttamente politiche ogni qualvolta si determini una situazione di crisi del rapporto tra il Primo ministro e la maggioranza parlamentare. Il Presidente della Repubblica, in tal caso, interviene, ma lo fa sempre in quanto sollecitatore, con autonoma volontà, della decisione di altri organi, non in quanto titolare di un potere proprio di governo. Se, ad esempio, il Primo ministro si dimette o se il Governo viene sfiduciato dal Parlamento, spetta al Presidente della Repubblica decidere se ricorrere al giudizio dei cittadini, indicando le elezioni, o se individuare una differente soluzione. Nel primo caso, la decisione sul Governo tornerà ai cittadini; nel secondo caso, sarà comunque necessario il consenso parlamentare.

Queste sono le linee di fondo del nuovo sistema che si propone al paese per la forma di governo. Non è una novità nel dibattito costituzionale italiano. Una simile soluzione fu proposta più volte nell'ormai ventennale dibattito sulle riforme costituzionali. Vorrei qui ricordare la proposta formulata negli anni ottanta da Giuliano Amato e quella più recente dell'attuale ministro Antonio Maccanico. Non è una scelta che nasce dal caso, da un colpo di mano di un gruppo parlamentare o da una cena di irresponsabili commensali, come qualche cronaca politica di basso profilo vorrebbe far credere. È una delle due proposte che la Commissione bicamerale mi incaricò di predisporre fin dall'inizio dei suoi lavori, accanto a quella del Governo del Primo ministro, scartando altre ipotesi che pure erano sul tappeto: presidenzialismo all'americana, elezione diretta del Primo ministro, cancellierato.

Nessuna improvvisazione, quindi, e tuttavia dei dubbi, delle obiezioni alle quali è giusto e necessario che il Parlamento dia una risposta.

Provo rapidamente a ricordarne tre in questa sede. Qualcuno si domanda perché si sia deciso di prevedere l'elezione diretta del Presidente della Repubblica e non di

colui che ha poteri di governo, vale a dire il Primo ministro. La risposta a tale obiezione è che alla Commissione sembra giusto che i cittadini siano chiamati direttamente a scegliere con il proprio voto la massima carica istituzionale, colui che, in quanto rappresenta l'unità nazionale, deve rappresentare tutti i cittadini italiani.

D'altra parte, si è voluto che il potere di governo si mantenesse nell'ambito del Governo parlamentare. Non più, certo, il vecchio parlamentarismo puro, ma un sistema parlamentare nuovo, moderno, dinamico, di tipo europeo. In questo sistema, per quanto riguarda le funzioni di governo, i cittadini votano per il Parlamento e, per tale via, con una legge elettorale maggioritaria, scelgono la maggioranza e chi la deve guidare, ma non eleggono direttamente il Primo ministro; né, del resto, alcun paese europeo prevede l'elezione diretta del Primo ministro, mentre la grande maggioranza prevede, come dirò fra un momento, quella del Presidente della Repubblica.

Una seconda obiezione che viene mossa è quella del rischio di conflitto fra il Presidente della Repubblica ed il Primo ministro. Certamente il rischio c'è, come c'è il rischio del conflitto fra tutti gli organi costituzionali. Il compito dei testi costituzionali è regolamentare prevedendo possibili conflitti, stabilire con norme giuridiche i percorsi, le procedure, gli ambiti rispettivi di competenza.

Il problema esisteva ed esiste, non sarà certamente il fatto che il Presidente della Repubblica sia eletto direttamente dal popolo a mutarne la natura, ma se c'è il timore del rischio di conflitti, nel dibattito parlamentare si indichi dove, in quali norme specifiche questo rischio possa annidarsi, quale debba essere la soluzione per consentire, se non di eliminarlo (il che è impossibile con qualunque sistema, se non quello dell'armonia, che alcuni filosofi utopisti hanno ideato, ma con effetti pratici, quando hanno tentato di applicarlo, non entusiasmanti), certo di ridurlo al minimo.

Una terza obiezione viene da settori della sinistra, ma non solo: il rischio di un

presidenzialismo foriero di derive plebiscitarie e di tendenze autoritarie. In proposito va detto con chiarezza che il sistema proposto dalla bicamerale non è il presidenzialismo: il presidenzialismo c'è quando il Capo dello Stato è anche Capo del Governo e quindi non esiste un Primo ministro o un Presidente del Consiglio. In Europa, nessuna nazione ricorre a questo sistema: è molto diffuso in America, ha dato ottima prova di sé in una grande democrazia — gli Stati Uniti —, ha dato pessima o scadente prova di sé in altre realtà — alcune delle nazioni sudamericane —, in ogni caso nessuno lo ha proposto e non è il presidenzialismo, comunque, la proposta di forma di governo che la bicamerale presenta al Parlamento.

C'è, però, chi teme che comunque l'elezione diretta del Presidente della Repubblica comporterebbe rischi plebiscitari, derive autoritarie, tentazioni di potere personale nell'eletto. È una preoccupazione di cui tener conto nello scrivere le norme, soprattutto per quanto riguarda la fase della campagna elettorale, ed ho ricordato la necessità di disciplinare il conflitto di interessi, le spese elettorali, la partecipazione alla campagna radiotelevisiva, tutte norme che la bicamerale ha previsto. Oltre questo, però, non credo che la preoccupazione vada condivisa.

L'elezione diretta di un Capo dello Stato senza poteri diretti di governo è il sistema più diffuso in Europa, è il sistema che ha consentito a grandi nazioni europee una positiva e serena transizione dalla dittatura alla democrazia, come in Romania, in Polonia, in Portogallo. Non si comprende perché soltanto in Italia i cittadini non dovrebbero essere maturi, perché solo la nostra democrazia non dovrebbe essere matura per questa scelta.

L'elezione diretta del Presidente della Repubblica, dopo la seconda guerra mondiale, non fu adottata dalla Germania e dall'Italia, perché queste due nazioni uscivano da terribili esperienze dittatoriali e usarono saggiamente le più grandi cautele; ma sono trascorsi cinquant'anni e non credo si possa dire che gli italiani, in

cinquant'anni di elezioni politiche e di referendum, abbiano dato prova di comportamenti irrazionali, si siano mostrati preda di suggestioni demagogiche. Sono convinto che la democrazia italiana, i cittadini italiani, gli elettori italiani siano maturi ed abbiano il diritto, come la maggior parte dei loro concittadini europei, di eleggere direttamente la suprema carica dello Stato. Credo sia giusto che sull'intero territorio nazionale, dal nord al sud, tutti gli italiani possano esprimere la loro comune identità nazionale, votando per scegliere chi dovrà rappresentare, una volta eletto, l'Italia intera e non questa o quella parte del paese, non questo o quel partito politico.

D'altra parte, quella che la bicamerale propone è la soluzione che prevale in Europa. Delle democrazie europee, otto sono monarchie; delle restanti ventotto, diciassette fanno eleggere direttamente dai cittadini il Presidente della Repubblica: in nessuna di queste (nemmeno in Francia, dove pure sono maggiori i poteri presidenziali) il Presidente della Repubblica ha poteri di governo, come sa chiunque scorra le cronache quotidiane. Delle dieci nuove costituzioni europee dell'ultimo ventennio, dei dieci nuovi testi costituzionali o loro riforme approvati in Europa nell'ultimo ventennio, per nazioni con popolazione comparabile a quella italiana — superiore ad otto milioni di abitanti — sette su dieci adottano un modello del tipo di quello proposto dalla bicamerale. In Europa nessuna costituzione prevede invece l'elezione diretta del Primo ministro. Con la proposta della bicamerale siamo quindi nel grande filone del più moderno costituzionalismo europeo. Siamo in Europa, un'Europa che non può essere soltanto moneta, e l'Italia non pensa di risolvere i suoi problemi europei soltanto con la moneta unica. È per questo che nella proposta della bicamerale si sancisce la scelta europea, ma è anche per questo che occorrono le riforme costituzionali.

Noi dobbiamo dare all'Italia un sistema politico e costituzionale di tipo europeo, moderno, efficiente e democratico.

La Costituzione del 1948 ha retto fino in fondo la prova degli anni, dal punto di vista dei suoi principi e valori ispirativi. Ed è per questo che il Parlamento è chiamato a riformarne organicamente la seconda parte, non la prima (dove sono i principi fondamentali, i grandi valori democratici e di libertà, che hanno presidiato per cinquant'anni la vita pubblica italiana e continueranno a presidiarla). Ma la seconda parte della Costituzione mostra il segno degli anni. La forma di governo mostra il segno degli anni.

Furono saggi i costituenti a dare all'Italia, cinquant'anni fa, un sistema parlamentare puro. Un'Italia che usciva da una lotta dura per la costruzione della democrazia, ma che rischiava di lacerarsi e di dividersi nello scontro di ideologie contrapposte, in un mondo diviso dalla guerra fredda. Si scelse una legge elettorale proporzionale pura e un sistema parlamentare puro, ma si scelse anche di stabilire che la Costituzione potesse essere riformata quando fosse venuto il momento di farlo.

Ebbene, è venuto il momento della riforma. Gli italiani lo hanno già fatto con il referendum elettorale, che ha consentito di passare dal principio proporzionale a quello maggioritario. Tocca ora al Parlamento, a tutti noi, superando le polemiche politiche e le divisioni di parte, mostrare lo stesso impegno unitario che mostrarono i costituenti, lavorando insieme ad una saggia innovazione.

La forma di governo che la bicamerale propone, a mio avviso, è un passo avanti sulla via di un sistema che dia più democrazia e più potere ai cittadini, ma anche più governabilità e più stabilità, che consenta certezze di governo senza modificare il ruolo del Parlamento e che non abbia quelle rigidità eccessive che rischiano di essere un danno per il funzionamento del sistema democratico. Certo, nessun lavoro è perfetto; certo credo che i passaggi parlamentari saranno essenziali per individuare i punti deboli della proposta, per introdurre miglioramenti. Questa disponibilità ci deve essere e c'è tutta. E tuttavia credo che le scelte di fondo

della bicamerale siano giuste e vadano confermate dal Parlamento per consentire agli italiani di eleggere il prossimo Presidente della Repubblica con le nuove regole, con il loro voto diretto.

Spero che alla scadenza dell'attuale mandato la riforma, approvata dal Parlamento e dai cittadini, sia già in vigore. Per una diversa eventualità il relatore, d'intesa con il Comitato, intende proporre una norma transitoria che preveda che, al momento dell'entrata in vigore della riforma, si proceda comunque all'elezione popolare, a suffragio universale diretto, del nuovo Presidente della Repubblica.

Una grande scadenza democratica può essere dunque vicina, se sapremo operare per realizzarla: essa potrà costituire la data di inizio di una nuova fase, più avanzata, più condivisa e più vicina ai cittadini, della vita della Repubblica democratica (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore sul Parlamento e le fonti normative, senatrice Dentamaro.

MARIDA DENTAMARO, Relatore sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Onorevole Presidente, onorevoli deputati, spetta a me il compito di rendere conto a questa Assemblea del lavoro compiuto nella materia del Parlamento e delle fonti normative e della partecipazione dell'Italia all'Unione europea.

Il desiderio di non tediarvi riproponendo considerazioni già svolte, in particolare consegnate alla relazione scritta già pubblicata il 4 novembre 1997, unitamente all'ovvia esigenza di restare nei limiti di tempo assegnati, mi induce a concentrare l'attenzione sulle scelte di fondo che informano le decisioni assunte dalla Commissione bicamerale, al di là del dettaglio dei singoli istituti, in cui pure la materia è frammentata, e su alcune prospettive che credo ci sia imposto di ritenere tuttora aperte dalla ricchezza del dibattito, coevo e successivo allo svolgimento dei lavori in sede referente.

Il capitolo sul Parlamento ha registrato nell'eco dei mezzi d'informazione sui la-

avori della Commissione un grado di risonanza sicuramente inferiore a quello di altri temi, che hanno trovato più larga e più intensa partecipazione esterna al dibattito anche nel frequente intrecciarsi con vicende contingenti. Tuttavia la mancanza di clamore intorno a questa parte dei lavori non ha mai incrinato la consapevolezza che la materia condiziona, quanto meno alla pari degli altri segmenti del disegno di riforma, l'equilibrio dei poteri ed il funzionamento complessivo delle istituzioni.

Il Parlamento resta innanzitutto l'espressione compiuta della sovranità popolare, in quanto luogo privilegiato della rappresentanza in tutte le sue componenti, maggioranza ed opposizione; è un dato fondamentale ed incontrovertibile. Sul piano funzionale, poi, resta il luogo insostituibile di produzione delle fonti normative primarie, che — pure in un quadro di alleggerimento di contenuti legato all'opzione per un'ampia delegificazione — sono comunque destinate ad esprimere le grandi scelte di principio ed a tracciare le coordinate entro le quali dovrà esplicarsi il ruolo anche degli altri poteri istituzionali, anche con riferimento alla produzione normativa originaria di ciascuno di essi (potere esecutivo, regioni, enti locali, nel modello che ne esalta il carattere di enti costitutivi della Repubblica).

Sul tema « Parlamento » si misurerà assai più che su altri la nostra attitudine riformatrice, trattandosi di incidere su istituti che ci coinvolgono direttamente come classe politica nazionale, cioè di compiere scelte volte a modificare forme di selezione, funzioni istituzionali e ruolo politico delle Assemblee rappresentative: in definitiva, prerogative del ceto politico.

Analogamente, il tema della partecipazione dell'Italia al processo di unificazione europea propone una sfida non meno impegnativa, che riguarda la ridefinizione della sovranità: non solo nuovi limiti e nuove forme di esercizio, ma — direi — i suoi contenuti, fino ad investirne ed a metterne in discussione l'essenza e la nozione stessa nei suoi confini tradizio-

nali. Ancora una volta, dunque, ne è investito il Parlamento, sia sul versante delle garanzie democratiche che devono assistere lo svolgimento di questo processo sia sul versante del rapporto tra fonti normative interne e sovranazionali.

Credo che tutti possiamo condividere un assunto: obiettivo della riforma è la costruzione di un sistema che veda il riconoscimento definitivo di rango costituzionale ed il potenziamento di sedi istituzionali diverse dallo Stato, nonché al tempo stesso un rafforzamento dell'esecutivo in vista di una maggiore efficienza della sua azione e di una più accentuata competitività del sistema-paese sulla scena internazionale.

Se condividiamo questo assunto, non possiamo trarne che una conseguenza per la materia che ci riguarda in questo momento: la posizione del Parlamento deve risulterne profondamente mutata. Il significato, la sostanza della democrazia rappresentativa non può più consistere in una anacronistica conservazione di un primato nell'investitura degli esecutivi ed in una esclusività della funzione normativa. In altri termini, tra le funzioni classiche degli organi assembleari elettivi perde inevitabilmente quota quella decisionale, mentre la rafforzata posizione del Governo nel suo ruolo di guida della maggioranza — specie in un quadro politico almeno tendenzialmente bipolare e con sistemi elettorali maggioritari o prevalentemente maggioritari — comporta una valorizzazione della funzione di rappresentanza e della funzione di controllo democratico sull'operato dell'esecutivo, unitamente ad un efficace statuto dell'opposizione.

In questa direzione sono orientate tutte le trasformazioni intervenute ormai nei Parlamenti occidentali, nel segno di un ritorno alle funzioni originarie storicamente attribuite ai parlamenti. Aggiungerei anche, nel nostro ordinamento, le modifiche alla legislazione ordinaria che hanno inciso sull'assetto dei rapporti interorganici nel sistema delle autonomie locali, attribuendo alle assemblee elettive esclusivamente funzioni di indirizzo poli-

tico e concentrando invece i poteri di gestione soltanto in capo agli organi esecutivi e segnatamente ai vertici monocentrici, forti oggi della diretta investitura popolare.

L'obiettivo da porsi è diventato, quindi, quello di rendere compatibile l'innovazione, determinata dal rapporto più diretto tra volontà popolare ed esecutivo con il conseguente radicarsi, in capo al Governo, di un più forte potere di indirizzo politico, con la conservazione vorrei dire della sostanza più distillata e preziosa della democrazia parlamentare, cioè il valore irrinunciabile del principio di rappresentanza che impone di non ridurre il Parlamento ad organo di mera ratifica delle decisioni del Governo. L'obiettivo è quindi estremamente complesso, fatto di istanze diverse che vanno conciliate. Ed è proprio questa complessità che ha indotto la maggior parte delle forze politiche, di fronte alla questione della struttura del Parlamento, a concludere di non rinunciare a quella funzione di garanzia che il bicameralismo, la struttura bicamerale assolve per sua natura, consentendo una rappresentanza diversificata, un confronto politico più ampio, una riflessione più approfondita nel corso della produzione legislativa ed un sicuro rafforzamento del potere di controllo parlamentare. Tuttavia, ci si è orientati verso un bicameralismo ben lontano dal riprodurre le attuali inutili e estenuanti duplicazioni (*navette*, complicazioni), connotato invece da una chiara differenziazione di funzioni tra le due Camere nella duplice prospettiva di un rafforzamento, di un aumento dell'efficienza e di una più razionale articolazione delle garanzie democratiche.

È vero che da talune parti è stata manifestata la preoccupazione che tale struttura si rifletta negativamente sul sistema delle fonti determinandone un'eccessiva complicazione. Sul punto vorrei semplicemente fare cenno alla circostanza secondo la quale il carattere di un sistema di fonti normative complesso ed articolato è proprio di tutti gli ordinamenti a bicameralismo differenziato — praticamente di

tutti gli ordinamenti del mondo occidentale — ed in nessuno determina, sul piano della concreta applicazione, difficoltà od inconvenienti degni di rilievo.

Com'è ormai a tutti noto, almeno all'interno del Parlamento, al Senato si attribuisce una più specifica funzione di contrappeso politico-istituzionale rispetto al *continuum* Governo-maggioranza parlamentare, che si esprime nella Camera dei deputati, essa sola legata al Governo dal rapporto di fiducia e pertanto destinataria del potere di decidere in via definitiva sulla legislazione nelle materie di attuazione del programma di Governo.

Il Senato, oltre ad essere titolare di alcune funzioni proprie in via esclusiva (alludo alle nomine, ma altre ancora ne erano state proposte e vagliate), è investito, in posizione di parità con la Camera, del potere di decidere nella legislazione per tutte quelle materie che non possono ricondursi in via esclusiva all'indirizzo politico di Governo, poiché attengono direttamente alla persona o alla comunità in quanto tali (revisione costituzionale, regole della democrazia, diritti di libertà, informazione, raccordo con il sistema delle autonomie locali), attraverso le sessioni speciali a composizione integrata con rappresentanti delle autonomie per la trattazione di temi di specifico interesse delle stesse.

Nessuno di noi può nascondersi quanto questa scelta di bicameralismo differenziato abbia suscitato reazioni e critiche di segno opposto, che in quest'aula dovranno sicuramente trovare eco e risposta.

In breve, tra le obiezioni formulate una ha riguardato l'opportunità di conservare la fiducia come istituto bicamerale, muovendo dal convincimento che un'Assemblea, il Senato, privata del potere di votare la fiducia non sarebbe in condizione di esercitare un controllo efficace, non disponendo di strumenti sanzionatori nei confronti del Governo.

L'obiezione, che alla base non è priva di argomentazioni plausibili, induce a riflettere sulle forme più efficaci di esercizio della funzione di controllo e, in particolare, sulla concreta incidenza che

possono esplicitare controlli privi di specifica sanzione, ma scervi dal condizionamento che il rapporto di fiducia implica e, comunque, suscettibili di trovare vasta risonanza nell'opinione pubblica attraverso i mezzi di informazione.

Altra e fondamentale obiezione riguarda la composizione del Senato, ritenuta non sufficientemente coerente con l'intento di realizzare un ordinamento federale della Repubblica, come ricordava poc'anzi anche il collega D'Onofrio. Si giudica, cioè, non appagante la soluzione dell'Assemblea integrata per le sessioni speciali, che rappresenta il punto di sintesi che la bicamerale è stata in grado di raggiungere tra le diverse posizioni che si sono confrontate sull'argomento. In particolare, questa soluzione non è condivisa dagli organismi rappresentativi dei presidenti delle regioni e dei comuni, i quali sottopongono all'attenzione delle Assemblee, di questa per prima, attraverso la stessa Commissione bicamerale, una serie di proposte, in verità non del tutto nuove, volte a rafforzare la presenza delle autonomie locali e delle regioni all'interno dell'Assemblea del Senato, fino a renderla eventualmente esclusiva, e ad ampliare al tempo stesso le prerogative di questa Assemblea. Ciò sia attribuendo ad essa competenza esclusiva a legiferare in determinate materie, sia estendendo la procedura bicamerale perfetta a materie (mi riferisco in particolare alla definizione dei livelli minimi delle prestazioni sociali) che la bicamerale ha invece attribuito alla competenza esclusiva della Camera dei deputati, ritenendole strettamente attinenti, anzi qualificanti, del programma di Governo.

Riesce difficile a questo punto non cogliere l'impatto che tali proposte hanno sull'equilibrio complessivo dei poteri realizzato nel progetto della bicamerale. Un impatto, cioè, che non si verifica soltanto sulla composizione dell'Assemblea del Senato, ma anche — direi soprattutto — sulla parte che riguarda il rapporto tra Governo e Parlamento.

Il doveroso approfondimento di queste indicazioni (come anche delle altre che

emergono dalle varie proposte emendative) potrà condurre evidentemente a modificare taluni equilibri. Credo però che alcune scelte di fondo siano più che largamente condivise e che intorno a queste dobbiamo mantenere una coerenza di impianto complessivo, facendone derivare per il Parlamento, come per ogni altra parte del disegno di riforma, le logiche e naturali conseguenze.

Una Repubblica che riconosca alle autonomie il più ampio spazio possibile, senza privarsi di luoghi ove possa realizzarsi effettivamente la sintesi istituzionale di storie, ragioni e bisogni delle diverse aree e realtà del paese. Questo implica, evidentemente, una composizione delle sedi istituzionali che prevenga ogni rischio di trasformazione in luoghi conflittuali, teatro di scontri diretti e di possibili prevaricazioni.

Un Governo che sia posto nelle condizioni di operare per la realizzazione del suo programma, assumendone in pieno la responsabilità di fronte al corpo elettorale. Questo implica l'esclusione di interferenze deresponsabilizzanti da parte di altri poteri istituzionali nell'area dell'indirizzo politico governativo.

Un Parlamento espressione della sovranità popolare nella rappresentanza delle diverse componenti della dialettica democratica del paese in grado di svolgere efficacemente il complesso delle sue funzioni. Anche questo significa chiara distinzione dagli altri poteri istituzionali e strumenti di controllo forte nei confronti del Governo.

Non credo di poter concludere questa sommaria esposizione senza un cenno alla questione del numero dei parlamentari. Vorrei ribadire che, al di là della soluzione anche tecnica che in via definitiva sarà individuata come preferibile, un punto fermo è costituito, a mio avviso, dall'esigenza di ridurre il numero attuale.

Il principio della rappresentanza deve trovare realizzazione unitamente all'obiettivo dell'efficienza, al quale è sicuramente funzionale una composizione più ristretta delle Assemblee, considerato anche il ridimensionamento della funzione legisla-

tiva del Parlamento a seguito della devoluzione di numerose materie alla potestà normativa delle regioni e dell'Unione europea.

Signor Presidente, onorevole deputati, questo ramo del Parlamento ha davanti a sé per primo il compito non facile di definire dei progressi nella ricerca di soluzioni utili a dare al paese un sistema istituzionale adeguato alle sfide nuove e formidabili che sono poste dalle trasformazioni strutturali della società mondiale.

In questo quadro generale intorno alla riforma del Parlamento si intrecciano istanze diverse, tutte degne di trovare ingresso in una riflessione, in un dibattito approfondito e pacato quale l'altezza del compito richiede.

Quanto più quest'Assemblea saprà corrispondere alla necessità di realizzare in modo equilibrato, soddisfacente e convincente la sintesi di quelle istanze, tanto più si renderà agevole il cammino ulteriore delle riforme e si onorerà così l'impegno comune a raccogliere l'ansia di positiva innovazione che sale dal paese (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore sul sistema delle garanzie, onorevole Boato.

MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie. Signor Presidente della Camera, presidente D'Alema, colleghi senatori della bicamerale, colleghi deputati, la certezza del diritto è un requisito fondamentale della convivenza democratica, è la base essenziale per un positivo e fiducioso rapporto tra cittadini ed istituzioni. Troppe volte in questo turbinoso periodo di transizione ci si è dovuti chiedere se in Italia esista, ed in quale misura esista, uno Stato di diritto degno di questo nome.

Oggi il nostro compito non è quello di rincorrere o rinfocolare polemiche contingenti, né tanto meno dobbiamo cadere nella tentazione di favorire contrapposizioni e lacerazioni, dentro e fuori il Parlamento. Dobbiamo, invece, assumerci pienamente le nostre responsabilità costituenti — o, meglio, di organica revisione

costituzionale riferita alla seconda parte della Costituzione — anche sul terreno fondamentale del sistema delle garanzie, in generale, e della giustizia, in particolare.

A questo proposito, il presidente della bicamerale, onorevole D'Alema, anche nella veste di segretario del suo partito, ha scritto recentemente alcune riflessioni che, se pur da lui riferite in particolare alla sinistra, personalmente credo siano più largamente condivisibili da tutti coloro che siano ispirati da un'autentica volontà riformatrice e che per questo credo sia utile riproporre anche in sede parlamentare, all'inizio di questo importante dibattito generale sulla riforma costituzionale: « Sulla via delle riforme c'è il grande problema della giustizia, dei conflitti e delle passioni che questo problema suscita spesso in modo estremo e fuorviante. Capisco che si tratta di un terreno minato. Da una parte c'è la volontà di rivincita contro i magistrati, che in questi anni hanno spezzato la rete di impunità che troppo a lungo ha protetto i potenti; dall'altra parte, però, si agita talora un giustizialismo primitivo, che ha la sua origine in un lungo periodo oscuro, nel quale l'azione giudiziaria è parsa a molti come l'unica efficace per colpire una classe dirigente per altri versi inamovibile ».

« Una sinistra moderna » — io aggiungerei: una democrazia moderna — « deve superare questo tipo di conflitto, deve battersi per una giustizia normale capace, come dice il Capo dello Stato, di garantire insieme i diritti dei cittadini e la tutela della legalità ».

« Una sinistra moderna » — io aggiungerei: una democrazia moderna — « deve sforzarsi di far riguadagnare alla politica la funzione che le è propria, e che non può essere delegata alla magistratura, compreso il compito di affermare una nuova e rigorosa moralità pubblica ».

« Per questo l'azione politica e i problemi giudiziari devono essere tenuti distinti, sebbene ciò non sempre sia facile nella concreta e travagliata vicenda del nostro paese e sebbene qualche volta si

debba pagare il prezzo dell'incomprensione e dell'impopolarità. Io sono però convinto che una forza che voglia affermare principi essenziali per la convivenza civile e che abbia l'ambizione di guidare il Paese verso un equilibrio democratico più avanzato ed europeo, debba anche saper pagare di questi prezzi ».

Come ho detto, condivido pienamente queste affermazioni, che credo possano e debbano avere una portata che va anche al di là di una specifica forza politica e anche al di là di un particolare schieramento politico, perché si tratta di valutazioni che attengono appunto alla piena realizzazione di uno Stato costituzionale di diritto.

In un altro dibattito generale, quello che si è svolto all'inizio dei lavori della Commissione bicamerale nel febbraio 1997, la questione giustizia era apparsa subito come un terreno di iniziale contrapposizione frontale, seminato di scelte istituzionali contrapposte, apparentemente inconciliabili.

Per parte mia fin da allora, prima ancora della mia nomina a relatore sul sistema delle garanzie, ero intervenuto nel tentativo di trovare invece un ambito comune di confronto e di possibile ampia convergenza tra i diversi schieramenti: quello del rafforzamento sia dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura (ma anche della sua responsabilità), sia delle garanzie per tutti i cittadini. E questa è rimasta la mia « bussola » di orientamento anche in tutte le fasi successive, ben consapevole, del resto, che anche l'autonomia e l'indipendenza della magistratura sono valori e requisiti che trovano il loro significato e il loro fondamento prima di tutto e soprattutto in riferimento alla tutela e alla garanzia dei cittadini.

Se riflettiamo su tutto questo e sulla straordinaria importanza del sistema delle garanzie nell'ambito della organica riforma della seconda parte della Costituzione, si rimane sconcertati a ritornare con la memoria ai ricorrenti tentativi che si sono, pur vanamente, verificati — e che talora addirittura si ripropongono, sia

pure con una stanca ripetitività — finalizzati a impedire o a bloccare la riforma costituzionale in materia di garanzie, in generale, e di giustizia, in particolare.

Fin dall'inizio, infatti, dall'esterno del Parlamento (ma anche con qualche minoritaria eco interna, rimasta senza seguito), c'è stato chi ha cercato di delegittimare in radice il nostro compito riformatore, pretendendo addirittura di ignorare e calpestare il dettato della legge costituzionale istitutiva della bicamerale.

Fallito questo patetico e giuridicamente inconsistente tentativo, sono subentrati altri sforzi sistematici di condizionamento, di pressione, talora di ricatto anche attraverso un uso distorto di taluni organi di informazione.

Ma tutto ciò è fallito per la capacità di reazione della bicamerale e del suo presidente, delle Camere e dei loro Presidenti. Il Parlamento è disposto a confrontarsi e a discutere anche criticamente con chiunque, com'è doveroso e come ha sistematicamente fatto e sta tuttora facendo, ma non è certo disposto ad abdicare ai compiti istituzionali e costituzionali propri del potere legislativo, che è espressione della sovranità popolare e che solo da questa riceve la propria legittimazione.

Signor Presidente, colleghi, non è possibile oggi in pochi minuti illustrare dettagliatamente, anche nella loro complessità tecnico-giuridica, tutte le disposizioni costituzionali ricomprese nella competenza attribuita fin dall'inizio al Comitato della bicamerale sul sistema delle garanzie, presieduto dal collega Giuliano Urbani.

L'ampia e dettagliata relazione scritta, da me presentata, dà conto del contenuto del progetto di revisione costituzionale in riferimento agli articoli della seconda parte della Costituzione che riguardano: la nuova sezione II (intitolata « Autorità di garanzia e organi ausiliari ») del nuovo titolo V, la cui I sezione riguarda invece le pubbliche amministrazioni; l'intero nuovo titolo VII riguardante la giustizia, corrispondente al titolo IV della Costituzione vigente riguardante la magistratura; la

sezione I, riguardante la Corte costituzionale, del nuovo titolo VIII concernente le garanzie costituzionali, mentre sono rimasti identici, salvo un adeguamento formale, gli articoli conclusivi 138 e 139, riguardanti il procedimento di revisione costituzionale e la non sottoponibilità a revisione della forma repubblicana.

Conseguentemente a questo ambito di competenza, nella relazione scritta, alla quale rinvio integralmente per i necessari approfondimenti e anche per i confronti critici, che sono elemento fondamentale sia del dibattito parlamentare sia del dialogo con i cittadini e con l'opinione pubblica non solo italiana, ho ricostruito anche i termini essenziali tanto del lavoro istruttorio compiuto dal Comitato sul sistema delle garanzie quanto dell'esame e del dibattito che su tali materie si sono svolti nelle due fasi, primaverile e autunnale, dei lavori della Commissione bicamerale in sede referente.

In particolare, seguendo l'ordine in cui le disposizioni compaiono nel progetto di nuova seconda parte della Costituzione che è ora all'esame del Parlamento, a partire da questa Camera dei deputati, la relazione scritta illustra i contenuti specifici e le problematiche più generali connesse alle seguenti materie: autorità di garanzia e di vigilanza; Banca d'Italia; difensore civico; Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro; Consiglio di Stato; Corte dei conti; Avvocatura dello Stato; sistema della giustizia nel quadro dell'unità funzionale della giurisdizione, articolata in giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa, con i relativi organi e le conseguenze ordinamentali; Corte costituzionale, anche in relazione alle norme conseguenti alle scelte compiute negli altri titoli della seconda parte della Costituzione in materia di forma di Stato, forma di governo e Parlamento.

Per quanto riguarda il metodo del nostro lavoro, da una parte vi erano le numerosissime proposte e disegni di legge di iniziativa parlamentare, che sono il punto obbligato di riferimento iniziale per il relatore e per la bicamerale, dall'altra parte ci si è subito prospettata la necessità

di ripercorrere tutte le tappe del processo riformatore, risalendo fino alle origini della nostra Carta costituzionale.

Di qui l'esame sistematico del dibattito e dei lavori dell'Assemblea costituente del 1946-1947, delle elaborazioni e proposte delle precedenti Commissioni bicamerali (fin dalla IX legislatura e poi nell'XI), dei vari comitati parlamentari e governativi (fin dalla VIII legislatura e poi nella XII), dei messaggi presidenziali nella X legislatura, dei numerosi dibattiti parlamentari alla Camera e al Senato a più riprese ormai nell'arco di oltre 15 anni, ma anche dei più significativi contributi della dottrina, della evoluzione della giurisprudenza, del concreto configurarsi della « costituzione materiale » (per usare un'espressione cara a Costantino Mortati) nell'evoluzione storica ed istituzionale.

Questo è stato, dunque, il metodo di lavoro adottato fin dall'inizio, col prezioso contributo tecnico e documentario degli uffici della Camera e del Senato, senza mai prescindere anche dall'analisi comparativa degli altri sistemi democratici, continentali e anglosassoni in particolare.

Da più parti, anche in relazione a vicende giudiziarie recenti, di cui ha dovuto istituzionalmente occuparsi la Camera in relazione a quanto disposto dal secondo comma del già riformato articolo 68 della Costituzione, si è tentato di stabilire indebite interferenze tra contingenti casi giudiziari e le riforme costituzionali in materia di garanzie e di giustizia in particolare. Credo sia merito della grande maggioranza del Parlamento, in tutti i suoi schieramenti, aver saputo e saper sottrarsi a questa tentazione, che piegherebbe erroneamente le scelte costituzionali a risposte emergenziali rispetto alla quotidianità giudiziaria. Non crediate tuttavia, Presidente e colleghi, che questo rischio si sia presentato solo oggi, alla bicamerale prima e al Parlamento poi.

Ho dedicato la giornata di ieri, domenica, alla preparazione anche spirituale — permettetemi di dirlo — all'appuntamento odierno con l'inizio dell'esame parlamentare del progetto costituzionale. Ho riletto per ore ed ore, nel primo volume degli atti

della costituente, l'intero dibattito sul progetto elaborato dalla Commissione dei 75, iniziato nella seduta del 4 marzo 1947 in un'aula semivuota, come subito lamentò in apertura il Presidente Terracini.

Ebbene, nel suo appassionato e ancor oggi attualissimo intervento, Piero Calamandrei polemizzò duramente con l'allora procuratore generale della Corte di cassazione, dottor Pilotti, il quale nella recente inaugurazione dell'anno giudiziario 1947 aveva tenuto un atteggiamento « offensivo per la Repubblica e per il suo Capo », come denunciò nell'aula della Costituente, che era quest'aula, lo stesso Calamandrei, aggiungendo che le indebite interferenze politiche del procuratore generale Pilotti avevano in primo luogo danneggiato la credibilità e il prestigio della magistratura.

Ma subito dopo aver rilevato con forza tutto questo, con equilibrio e intelligenza — che io condivido pienamente — Piero Calamandrei aggiunse: « Ma lasciamo stare il caso Pilotti e ritorniamo al nostro discorso. Secondo me è un errore formulare gli articoli della Costituzione con lo sguardo fisso agli eventi vicini, agli eventi appassionati, alle amarezze, agli urti, alle preoccupazioni elettorali dell'immediato avvenire in mezzo alle quali molti dei componenti di questa Assemblea » — era l'Assemblea costituente — « già vivono. La Costituzione deve essere presbite, deve vedere lontano non essere miope ». A distanza di oltre mezzo secolo, la penso esattamente come Piero Calamandrei, e rileggere quelle pagine della Costituente mi ha aiutato a capire quanto forte si ponesse anche allora il problema del rapporto tra giustizia e politica e quanto sia sbagliato mitizzare acriticamente il passato in relazione al presente. Anche la mitizzazione acritica della Costituente serve a imbalsamarla e devitalizzarla nella memoria storica, non certo a riviverla come esperienza ancor feconda e vitale, con cui confrontarsi e da cui trarre ancora alimento.

Anche oggi siamo a pochi giorni di distanza dalla inaugurazione dell'anno giudiziario 1998. Bancarotta della giusti-

zia, denegata giustizia, crisi del rapporto tra cittadini e giustizia, crisi nel rapporto tra giustizia e politica: questo è il groviglio di problemi che è nuovamente emerso con forza dalla maggior parte degli interventi. E sono problemi a cui rispondere non con una falsa e strumentale contrapposizione tra legislazione ordinaria e riforme costituzionali, ma anzi sapendo operare in modo sistematico e complementare lungo entrambe le dimensioni di intervento.

D'altra parte, nell'arco di vent'anni l'Italia ha attraversato tre grandi « emergenze »: quella del terrorismo degli « anni di piombo », quella della criminalità organizzata (culminata nel 1992 nelle stragi di Capaci e di via D'Amelio a Palermo e nel 1993 nella serie di attentati a Firenze, Roma e Milano), quella infine della criminalità dei « colletti bianchi », cioè dell'onnipervadente sistema di corruzione politica ed economico-finanziaria.

Il sistema giustizia è uscito profondamente trasformato dal carattere prevalentemente « emergenziale » della risposta politico-istituzionale e giudiziaria. Voglio essere chiaro al riguardo. A mio parere, e non da oggi, la principale responsabilità nella legislazione, nella cultura e nella pratica dell'emergenza va attribuita in primo luogo al potere politico — legislativo ed esecutivo — e non alla magistratura.

Ma gli effetti di tutto questo, talora devastanti, si sono fatti sentire anche e particolarmente sul piano giudiziario: fenomeni di indebita « supplenza » e di protagonismo esasperato, interferenza tra i diversi poteri e organi istituzionali, perdita della « terzietà » della magistratura giudicante, abnorme dilatazione dei poteri di quella inquirente, con evidenti disparità rispetto alla difesa, effetti perversi del « circo mediatico-giudiziario » (con uno snaturamento anche del ruolo e del potere del sistema mediatico dell'informazione), moltiplicazione degli apparati investigativi e di polizia giudiziaria anche con aspetti degenerativi e concorrenziali l'uno all'altro.

Nella lunga e più volte interrotta fase di transizione dal vecchio al nuovo sistema politico-istituzionale (dalla prima

alla seconda Repubblica o anche dalla prima alla seconda fase della Repubblica, senza fare delle parole un feticcio), si era inserita persino, da parte di taluno, la illusoria pretesa di una sorta di « rivoluzione giudiziaria », il protagonismo di un millantato « partito dei giudici », sconosciuto dalla stragrande maggioranza degli stessi magistrati e comunque privo di qualunque legittimazione costituzionale.

Su questi scogli si era schiantata — non per propria volontà — la bicamerale della XI legislatura, che pure aveva già cominciato ad affrontare molte delle tematiche istituzionali e costituzionali del sistema delle garanzie.

Dopo il fallimento riformatore anche della XII legislatura e dopo il secondo scioglimento anticipato del Parlamento nell'arco di soli due anni, da lì bisognava dunque ripartire. E ripartire con un disegno riformatore di vasta portata, senza cadere, appunto, nell'equivoca trappola di una risposta « emergenziale » sul piano costituzionale al pur reale groviglio di problemi esistenti in quest'ambito.

Si è molto ironizzato da parte di taluno sulla pluralità di « bozze » che hanno segnato la prima parte del nostro percorso. Eppure il succedersi delle varie ipotesi di riforma — nient'altro che questo erano, doverosamente, le « bozze » sul sistema delle garanzie — era l'indice più evidente dell'apertura al confronto e al dialogo, alla verifica critica di ogni successiva fase di elaborazione, senza dogmatismi e posizioni rigidamente predeterminate.

Si è trattato dunque di un doveroso e faticoso *work in progress*, finalizzato ad individuare le soluzioni più equilibrate, caratterizzate da una necessaria coerenza sistematica (e sistemica) e dalla capacità di individuare possibili soluzioni di larga convergenza parlamentare, ben al di là degli schieramenti precostituiti, lasciando ai margini solo le posizioni estreme, improntate, le une, all'immobilismo e al conservatorismo più assoluto, le altre, allo stravolgimento dell'impianto del nostro sistema costituzionale in materia di garanzie.

Il rinvio alla sistematica e organica relazione scritta, nella quale sono affrontate anche le questioni ancora suscettibili di riflessioni critiche e di significative modifiche, con particolare riferimento all'assetto del Consiglio superiore della magistratura ordinaria, ma non solo, mi permette di concludere sottolineando soltanto alcuni aspetti essenziali.

Per quanto riguarda la questione giustizia, come ho già ricordato, la principale riforma riguarda l'affermazione costituzionale dell'unità funzionale della giurisdizione, articolata quindi nelle due giurisdizioni ordinaria e amministrativa, totalmente parificate quanto a *status* dei magistrati, garanzie, poteri di autogoverno, responsabilità disciplinare, inamovibilità e incompatibilità.

Fortemente innovativa è inoltre tutta la parte che riguarda le garanzie dei cittadini e la costituzionalizzazione dei principi del « giusto processo »: ragionevole durata, contraddittorio, parità delle parti, terzietà e imparzialità del giudice.

Avendo confermate e rafforzate le garanzie di autonomia, di indipendenza e di responsabilità per tutti i magistrati, dalla costituzionalizzazione dei principi del processo accusatorio è derivata anche la conseguente netta separazione delle funzioni della magistratura giudicante e di quella inquirente, senza alcun rischio di condizionamento politico di quest'ultima.

Colleghi, si tratta di un progetto organico, coerente sul piano sistematico e pienamente conseguente alle istanze riformatrici emerse nell'arco di oltre quindici anni. Vi sono, come ho detto, questioni ancora aperte e sottoposte ad ulteriore verifica. Ma per la prima volta il Parlamento è messo in grado di valutare e di decidere in piena e consapevole autonomia. Sono convinto che saprà farlo, portando a compimento, anche sul terreno del sistema delle garanzie, quella organica revisione della seconda parte della Costituzione su cui l'ultimo giudice sarà il popolo sovrano (*Applausi*).

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Boato. Ha facoltà di parlare il relatore di minoranza, onorevole Armando Cossutta.

ARMANDO COSSUTTA, *Relatore di minoranza*. Signor Presidente, colleghe e colleghi, il progetto presentato dalla maggioranza della Commissione bicamerale non ha il consenso di rifondazione comunista. Anzi, i nostri gruppi parlamentari hanno formulato non soltanto molti emendamenti, ma una proposta alternativa e profondamente, modernamente innovativa, che mi auguro sia attentamente valutata da tutti i colleghi.

Perché siamo contrari, così fortemente contrari a questo progetto? Perché secondo noi esso si regge su due capisaldi che consideriamo nettamente sbagliati e che ambedue, non a caso, recano il segno vincente delle destre: quello del presidenzialismo e quello della giustizia. Sul primo, ha avuto il sopravvento l'onorevole Fini; sul secondo, ha vinto l'onorevole Berlusconi. Ed invece, per l'uno e l'altro punto, occorrono soluzioni diverse.

L'elezione diretta del Presidente corrisponde ad una concezione — purtroppo molto diffusa oggi — secondo la quale c'è bisogno di una gestione efficientistica della cosa pubblica, confondendosi l'efficienza con il comando di una sola persona, quando invece per una società complessa, qual è la nostra società contemporanea, è necessario, al contrario, contare sull'apporto di molte persone diverse, esperte e capaci, e sulla vitalità di un sistema diffuso di partecipazione, di corresponsabilità e di controllo democratici.

Il Presidente eletto è fuori da ogni controllo reale. Per sei anni, egli è depositario di decisioni che possono essere anche molto rilevanti e per le quali non deve rendere conto a nessuno. Il potere gli deriva, prima ancora che dalle attribuzioni specifiche, proprio dall'elezione diretta, cioè dal rapporto non mediato con i cittadini, ai quali soltanto egli si riferisce. Per quanto possa essere sostenuto dal suffragio della maggioranza dei voti — senza di che, ovviamente, non potrebbe essere eletto — egli è sempre uomo di parte, non sopra le parti, in quanto candidato o dalla destra o dalla sinistra o dal centro, da una parte, cioè, di cui condivide e sostiene le stesse visioni cul-

turali, sociali, politiche. E se il Governo fosse di orientamenti diversi da quelli del Presidente? E se il Parlamento stesso fosse permeato da opinioni diverse? Non si determinerebbe un conflitto al vertice dello Stato tra Presidente e Governo, tra Parlamento e Presidente? E con quale vantaggio per la stabilità delle istituzioni, per la loro stessa credibilità e, comunque, per l'efficacia del loro operare?

La Francia sta vivendo questo rischio tra il Capo del Governo Jospin, uomo di sinistra, e il Presidente Chirac, uomo di destra. Il contrasto fu forte persino quando in Francia c'era un Governo dello stesso colore del Presidente, tanto che, malgrado la comune origine politica, Chirac sciolse il Parlamento, sperando di avere, con nuove elezioni, un Governo ancora più docile e disponibile. Male gliene incolse, come sappiamo! Le nuove elezioni, infatti, hanno dato vita al Governo delle sinistre; ma Chirac, trascorso il primo anno, durante il quale non ha tale potere, può sciogliere il Parlamento quando vuole e mandare a casa Jospin.

Cosa potrebbe determinarsi domani in Italia se al Quirinale vi fosse una personalità della destra ed a palazzo Chigi una della sinistra? Qualcuno potrebbe dire: «Bene, ci sarà una bella dialettica!». Certo, ma dentro questa dialettica vi sarebbero tali differenze e, quindi, tali contrasti da portare o alla rottura — e, quindi, a nuove elezioni — od alla paralisi nelle scelte, a partire da quelle sulla politica estera e della difesa, oltre che sui principali temi legati alle scelte economiche e sociali.

No, non è questo il modo per affrontare e risolvere positivamente i problemi della governabilità del paese! Noi proponiamo di assegnare maggiori responsabilità prima di tutto alle Assemblee elettive, ad un'unica Camera nazionale con 400 deputati, alla quale affidare compiti di alta legislazione — quindi, soltanto sulle materie più importanti: gli esteri, la difesa, la giustizia, le grandi scelte economiche — e, inoltre, alle venti Assemblee regionali, che comprendono oltre mille

consiglieri legislatori, alle quali vanno trasferite tutte, o quasi tutte, le competenze legislative.

Con un sistema come questo, vi sarebbe più efficienza al vertice e più partecipazione alla base. Il Governo, peraltro, avrebbe una maggiore capacità di direzione, attraverso un meccanismo elettorale che prevede un premio di maggioranza allo schieramento vincente — il che può garantire la stabilità del Governo per un'intera legislatura — e che richiede l'indicazione nominativa del capo di tale schieramento, quale Presidente del Consiglio, in caso di vittoria.

Il Parlamento verrebbe eletto in larga misura con il sistema proporzionale, corretto da uno sbarramento del 4-5 per cento. Quindi, sarebbero presenti in Parlamento non più di sette-otto partiti e non già la moltitudine attuale di partitini e di sottopartiti determinata non dalla quota proporzionale sopravvissuta, ma dal sistema maggioritario, che obbliga a mettere insieme forze tra loro diverse le quali, per vincere, si uniscono sotto lo stesso simbolo e, una volta elette, tornano a dividersi. Al di sopra di tutti, e quindi davvero *super partes*, nel nostro disegno sta il Presidente della Repubblica, eletto non dai cittadini, ma dal Parlamento e dalle regioni.

Non c'è bisogno, colleghi, di un leader onnipotente, anche se dotato di carisma, magari temporaneo, fluttuante con il fluttuare della vasta opinione pubblica. Non occorre un Presidente ottimo. Non mi fido degli unti del Signore, né degli uomini della provvidenza.

Diceva un grande filosofo, uno dei più grandi pensatori dell'umanità, Platone: « E che cosa dovremmo fare qualora comparisse una persona saggia, virtuosa, un uomo dotato di tutte le possibili virtù politiche? Noi, dopo aver onorato quest'uomo ed avere cinto la sua testa di alloro, dovremmo dirgli che nella nostra Repubblica non c'è posto per simili persone e, untogli il capo, lo accompagneremo alla frontiera ». Questo diceva giustamente Platone per la persona ottima sotto ogni aspetto, figuriamoci poi se il

popolo, confondendo popolarità del momento con reale capacità, eleggesse persona mediocre o pessima!

In realtà, noi prospettiamo una diversa concezione dello Stato e del Governo ed anche una diversa visione della politica e della democrazia. Respingiamo la pretesa di chi vuole, di fatto, restringere i poteri in poche mani, liberandoli da ogni condizionamento sociale, per liberare così, a ben vedere, le istituzioni dal rapporto con i veri problemi della società e soprattutto per eliminare, per espungere dalle istituzioni medesime il conflitto sociale.

È curioso che in Italia si vogliano rincorrere in ritardo percorsi che in altri paesi sono stati compiuti da tempo e che ora, forti dell'esperienza negativa, come sta avvenendo in Francia, ci si orienta ad abbandonare. Mi riferisco a quel tipo di presidenzialismo, valido forse in certe epoche, in taluni frangenti, con determinate personalità, ma non più opportuno ora. E mi riferisco anche al bipolarismo, per non parlare di un inesistente ed impossibile bipartitismo, che si vuole a tutti i costi imporre qui, dove la storia degli uomini e delle cose dice di no ad ogni forma di semplificazione superficiale ed artificiosa, in presenza, come siamo, di una articolazione ideale, culturale e politica frutto di una tradizione civile plurisecolare, che è patrimonio, ricchezza e forza del nostro paese.

Lo dico anche pacatamente per i cultori, in buona fede, di una cultura che non è la nostra, ma di altre realtà, di altre storie, di altre tradizioni. L'Italia non è l'Inghilterra. Peraltro è sotto gli occhi di tutti il fallimento di tali forzature, che né il Polo né l'Ulivo riescono a superare sotto le spinte oggettive delle differenze e, ripeto, sotto quelle soggettive di un sistema elettorale perverso come l'attuale, fondato sul personalismo e sul localismo.

È questo, dunque, il primo fondamentale motivo della nostra opposizione. Non mi rimane che qualche minuto per dire dell'altra ragione fondamentale che ci porta a respingere il progetto della bicamerale. Mi riferisco al tema della giusti-

zia, su cui in questi giorni si è vista la spaccatura clamorosa dell'Ulivo e il trionfo delle destre.

Il progetto accentua il contrasto su un tema delicatissimo: il ruolo della magistratura, che tutti dicono di volere assolutamente indipendente, sottoposta soltanto al rigore della legge, ma che di fatto si opera perché sia condizionata al potere politico. A questo porta la separazione tra giudice e pubblico ministero, facendo divenire quest'ultimo una sorta di superpoliziotto, vincolato alle logiche del ministro di turno.

Io non so, signor Presidente, onorevoli colleghi, se il progetto della bicamerale reggerà il confronto con la Camera e poi con il Senato, poi ancora, dopo tre mesi, con la Camera e con il Senato: vedo contrasti di fondo che stanno per esplodere tra le diverse componenti che l'hanno redatta. Alle forze democratiche, mi sento di rimproverare di avere cercato il compromesso con le destre e con la lega al livello più basso: un compromesso può essere necessario, utile e comunque esso può reggere se animato da valori forti, e qui invece si fa strame, colleghi, di alcuni dei valori che sono stati alla base del grande compromesso realizzato dai costituenti dopo la vittoria contro il fascismo e la conquista della Repubblica nata dalla resistenza.

Penso al concetto di interesse generale, di interesse pubblico, che nella Costituzione è al centro dell'ordinamento economico e sociale e che invece si vorrebbe ora sottomettere alle logiche dell'interesse privato. Penso alla superiorità costituzionale del sistema della partecipazione democratica nella formazione delle scelte politiche, che verrebbe ora sommersa dalle regole verticistiche delle oligarchie ristrette. Non so cosa uscirà alla fine, prevedo confusione fra le necessarie e reciproche posizioni ed i veti incrociati, fra le concessioni agli uni e agli altri. Fin qui il Governo è rimasto incontaminato dai contrasti istituzionali, ma una maggioranza è debole, non ha respiro, non ha futuro se si presenta con posizioni tanto diverse su temi essenziali, come sono

quelli dell'ordinamento della Repubblica. Una riflessione si impone, per evitare guasti irreparabili e persino brutti pasticci, come quello che si profila sulle funzioni e sulle caratteristiche delle due Camere, quella dei deputati e quella dei senatori; di fronte a tali possibili pasticci — credetemi — emerge con ancora maggiore evidenza la validità e la forza della nostra proposta di una Camera sola con 400 deputati e 20 assemblee regionali legislative.

Infine, metto in guardia contro il referendum unico, che non so quando si terrà, per approvare o per respingere il nuovo testo; è chiaro, mi pare, che non si possono sottoporre ad un unico voto, un sì o un no, materie fra loro così diverse, sulle quali si possono avere opinioni differenziate: sì, per esempio, al regionalismo e no, per esempio, alla separazione del Consiglio superiore della magistratura. Il fatto stesso che qui vi siano quattro relatori diversi vuol dire che le parti sono quattro, fra loro ben distinte (certo non contrapposte ma ben distinte), per cui è già molto se si chiederà ai cittadini un voto distinto per ognuna di queste parti. Altrimenti, con un sì o con un no generale, avremmo non più un referendum ma un plebiscito, e come si sa, signor Presidente, onorevoli colleghi, i plebisciti mal si conciliano con la democrazia (*Applausi dei deputati del gruppo di rifondazione comunista-progressisti e di deputati dei gruppi della sinistra democratica-l'Ulivo e dei popolari e democratici-l'Ulivo*)!

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

GIORGIO BOGI, Ministro per i rapporti con il Parlamento. Signor Presidente, colleghi, il Governo ha seguito con la massima attenzione i lavori delle Camere su questa riforma e continuerà ovviamente a seguirli, consapevole che la riforma è uno degli elementi fondamentali del lavoro di questo Parlamento; allo stato attuale dei lavori, intende mantenere l'atteggiamento finora seguito.

PRESIDENTE. Sospendo la seduta sino alle 14.

La seduta, sospesa alle 12,55, è ripresa alle 14.

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Berlinguer, Fassino, Veltroni e Visco sono in missione a decorrere dalla ripresa pomeridiana della seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono trentasette, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* ai resoconti della seduta odierna.

Su un lutto del deputato Carlo Giovanardi.

PRESIDENTE. Comunico all'Assemblea che il 25 gennaio 1998 è deceduto il padre dell'onorevole Carlo Giovanardi.

La Presidenza della Camera ha già fatto pervenire ai familiari le espressioni della più sentita partecipazione al loro dolore, che desidera ora rinnovare anche a nome dell'Assemblea.

Si riprende la discussione.

**(Ripresa discussione sulle linee generali —
A.C. 3931)**

PRESIDENTE. La Presidenza ritiene di dover fornire alcune precisazioni per quanto riguarda gli emendamenti presentati al testo della Commissione. Al riguardo, ricordo che la legge costituzionale n. 1 del 1997 prevede, al comma 3 dell'articolo 3, che i deputati possano « presentare emendamenti al testo della Commissione, in diretta correlazione con le parti modificate, e ripresentare gli emendamenti respinti in Commissione ». La stessa disposizione stabilisce che nel corso

dell'esame davanti alla Assemblea si osservano le norme dei rispettivi regolamenti.

Sulla base di tali criteri, ai fini della pubblicazione dei fascicoli degli emendamenti, il requisito della preventiva presentazione in Commissione è stato valutato avuto riguardo all'identità del testo considerato a livello di articolo, di comma, di periodo e di lettera. Sono state considerate ammissibili, e risultano quindi tra gli emendamenti pubblicati, riformulazioni di carattere formale, così come sono stati pubblicati gli emendamenti già esaminati e respinti in Commissione benché in quella sede presentati a firma diversa da quella dei presentatori dei testi per l'esame da parte della Camera. Allo stesso modo, sono stati pubblicati gli emendamenti che, benché non presentati in quanto tali, rechino disposizioni già ricomprese in emendamenti più ampi.

Il criterio seguito è stato quindi, come i colleghi noteranno, quello della flessibilità nella valutazione di ammissibilità. Risultano pertanto considerati non ammissibili, e dunque non pubblicati, solo quegli emendamenti effettivamente « nuovi » secondo i criteri fissati dalla legge costituzionale, in quanto recanti disposizioni mai sottoposte al previo vaglio della Commissione e non riferiti a parti del testo da questa modificate.

Non sono stati inoltre pubblicati gli emendamenti già dichiarati inammissibili in Commissione.

Dal punto di vista soggettivo, non sono stati pubblicati gli emendamenti presentati dai relatori a quelle parti del testo per le quali essi stessi siano stati investiti di tale funzione, potendosi prevedere in questo ambito la presentazione da parte loro dei soli emendamenti predisposti dalla Commissione, secondo quanto previsto all'articolo 3, comma 3, della citata legge costituzionale, che richiama in via generale l'applicazione delle disposizioni del regolamento della Camera.

Data la rilevanza della materia, la Presidenza consentirà peraltro ai deputati relatori di sottoscrivere a titolo personale,

e quindi solo in qualità di cofirmatari e in via del tutto eccezionale, emendamenti presentati da altri deputati.

Per quanto riguarda infine le disposizioni transitorie, eliminate dalla Commissione nel testo sottoposto all'esame dell'Assemblea, sono stati pubblicati tutti gli emendamenti presentati, riservandosene la Presidenza la valutazione di ammissibilità nel momento in cui la Camera si sarà pronunciata sul complesso degli articoli e degli emendamenti della parte seconda della Costituzione.

Dato l'elevato numero degli emendamenti presentati (circa 65 mila) e l'esigenza di disporre dei relativi fascicoli a stampa sin dalla seduta odierna, l'edizione in distribuzione ha oggi evidentemente carattere provvisorio (secondo la dicitura apposta sui fascicoli). L'edizione definitiva terrà conto delle eventuali correzioni che una compiuta valutazione dei testi renderà necessario.

La prima iscritta a parlare è l'onorevole De Biasio Calimani. Ne ha facoltà.

LUISA DE BIASIO CALIMANI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, si è aperto oggi il dibattito sulla legge più importante di questa legislatura: il progetto di legge costituzionale. È un evento storico sollecitato dai grandi cambiamenti avvenuti, ai quali questa riforma deve dare risposte non effimere, proiettandosi verso le trasformazioni future.

La domanda di federalismo è nata dall'insolvenza dello Stato, dalle lentezze burocratiche, dall'abuso di potere. La risposta va quindi data senza demagogie, riconoscendo pari dignità ai livelli istituzionali pur nella diversificazione delle loro funzioni. Questo è un punto qualificante della proposta presentata, che dimostra la capacità di progettare una forma di Stato che non rincorre acriticamente modelli stranieri, ma interpreta l'identità storico-istituzionale del nostro paese. Sarebbe forse l'errore più grave di questa riforma sopravvalutarlo! La nostra complessità istituzionale è una risorsa, è una ricchezza, che ha radici profonde e democratiche, ha storia e cultura; è inol-

tre presente nel comune sentire della gente.

L'articolazione dello Stato in diversi livelli istituzionali, confermati e rafforzati dal disegno di legge costituzionale, si deve accompagnare allo smantellamento degli apparati burocratici centrali ed al rafforzamento di quelli periferici, per non rendere impraticabili le riforme prospettate.

Le province, per esempio, in questa costellazione italiana fatta di piccoli e medi comuni, stanno svolgendo un ruolo sui temi dei rifiuti, dei trasporti, dell'ambiente, che possono essere affrontati solo a livello sovracomunale. Le città metropolitane sono realtà in grande trasformazione; la forma di governo va da loro scelta senza appesantimenti burocratici, per progettare e gestire le politiche di aree urbane complesse tra loro molto diverse.

L'emendamento già accolto nella seconda formulazione del testo (ringrazio il relatore D'Onofrio ed i componenti della Commissione) lascia indefinito il procedimento di formazione, che viene affidato — come è giusto che sia — a legge ordinaria. L'assetto della seconda Camera andrà, credo, ridisegnato, ma spero che non si perda un punto contenuto nel testo presentato: i suoi componenti dovrebbero essere membri degli organi istituzionali rappresentati. Solo l'esperienza amministrativa diretta, e non da altri narrata, consente di intervenire con efficacia sulla legislazione nazionale per garantire un federalismo praticabile.

Non condivido invece la soppressione nell'articolo 56 (nella seconda stesura del testo) della frase «La titolarità delle funzioni spetta agli enti più vicini agli interessi dei cittadini», che non solo esplicitava il concetto di sussidiarietà — il quale non trova altri riferimenti — ma poneva le basi per le future leggi ordinarie in merito alla distribuzione delle competenze e delle funzioni. La sua soppressione rende inoltre inefficace l'articolo 58 per la parte relativa al ricorso presentato da province e comuni alla Corte costituzionale o ad una corte di giustizia amministrativa (necessaria in un sistema di conferimento di

nuovi poteri) nei confronti di leggi che invadessero le competenze loro attribuite dalla Costituzione. Quest'ultima non disciplina la distribuzione di compiti fra i vari livelli istituzionali, ad eccezione di quelli attribuiti allo Stato. Quindi, non rimanendo neppure i criteri ed i principi che dovrebbero guidare tali attribuzioni, contro cosa potranno mai ricorrere i comuni?

Il federalismo è concepito spesso a senso unico. Gli organi istituzionali sono più inclini a chiedere poteri e funzioni al livello gerarchicamente superiore che a conferirli a quello inferiore. Ma i cittadini di tutti i comuni italiani non debbono essere in balia di regioni che — attraverso un nuovo centralismo regionalista — potrebbero far rimpiangere il vecchio Stato centrale. Se ad esempio lo Stato, per un malinteso e demagogico senso federalista, non detterà indirizzi generali sul governo del territorio e sul regime dei suoli, si rischia di paralizzare la vita di città piccole e grandi. La legge urbanistica del 1942 non può essere cancellata, ma può essere sostituita da una legge-quadro e di principi verificata dalla seconda Camera, che nei contenuti e nelle procedure eviti invadenze nei confronti degli enti locali più vicini ai bisogni della gente.

La forte spinta federalista del nord ha aiutato tutto il paese a compiere questo percorso riformista con un'accelerazione che altrimenti forse non avrebbe avuto. Se saranno date le risposte chieste soprattutto da una parte del paese che per ragioni di struttura economica e di competizione internazionale ha bisogno oggi, più di altre, di una trasformazione profonda e rapida, queste risposte serviranno al paese intero.

Le maggiori competenze attribuite alle regioni da questo progetto di legge hanno ridotto la distanza tra regioni a statuto speciale e regioni ad autonomia ordinaria. Condizioni particolari di autonomia offerte dall'ultimo comma dell'articolo 57, rafforzate dalle proposte emendative che abbiamo presentato, potrebbero colmare il divario rimasto, dando a tutte le regioni le stesse opportunità e lasciando che ogni

realtà regionale si spinga verso gli obiettivi che vorrà e sarà in grado di gestire in tempi e modi propri.

A questo dovrebbe accompagnarsi la progressiva armonizzazione degli statuti speciali. Se così non sarà, non è irragionevole che una regione come il Veneto — accerchiata da regioni che hanno in parte perduto la ragion d'essere dell'autonomia speciale, che provoca interessi soprattutto per l'aspetto finanziario e fiscale — chieda di essere uguale alle regioni confinanti.

Il federalismo non è di per sé portatore di solidarietà e di maggiore uguaglianza; rischia piuttosto di accentuare le differenze. Un sistema perequativo che le corregga — se lasciato a livello centrale — può introdurre nuove forme di assistenzialismo di Stato, impedimento ad una crescita autonoma ed autogestita di parte del paese; se consegnato alle regioni, deve essere garantita una quota di riserva assicurata a livello nazionale ma gestita dalle regioni stesse, le quali avrebbero così un interesse vero, anche economico, allo sviluppo di tutte le aree del paese (condizione necessaria per ridurre il prelievo destinato al fondo perequativo).

È la condizione affinché la solidarietà diventi reale motrice di un processo di crescita complessivo. Ma un paese civile si misura non solo attraverso lo sviluppo economico e tecnologico, ma anche rispetto alla garanzia dei diritti elementari diffusa ai cittadini tutti. Fra questi diritti, quello alla casa è da anni dimenticato. Nella conferenza mondiale di Istanbul, il Governo italiano ha assunto l'impegno di considerare la casa un diritto e, in quanto tale, esso va inserito nella Costituzione alla pari della salute e dell'istruzione. Il trasferimento delle politiche abitative alle regioni non impedisce di sancire il principio: la casa è un bisogno fondamentale dei cittadini di tutte le regioni, non di alcune soltanto; anzi, è un diritto dei cittadini di tutto il mondo.

Se la democrazia è il massimo valore che, anche attraverso la riforma costituzionale, intendiamo perseguire, non è marginale la proposta di equilibrio della rappresentanza elettiva fra i sessi, conte-

nuta nell'articolo 77. Uomini e donne siano uguali anche nel diritto di rappresentare i cittadini. Un paese non può considerarsi civile e democratico finché alla sua guida uno dei due sessi è presente in maniera così residuale. L'articolo 77 offre le condizioni di un cambiamento profondo, pone le basi per attuare un rinnovamento vero della politica e delle istituzioni. Spero che, a differenza della Costituzione che ci apprestiamo a modificare, sconosciuta ai cittadini italiani, il nuovo testo, insieme alla prima parte invariata, diventi oggetto di divulgazione a partire dalle scuole, nelle quali dovrebbe essere considerato un testo fondamentale di educazione civica.

Concludo, Presidente, dicendo che il testo di legge all'esame si confronta con una delle migliori Costituzioni del mondo. Aver saputo rispondere ai mutamenti di cinquant'anni di storia carichi di eventi dimostra il suo grande valore. Ringrazio, pertanto, non solo chi, con capacità e successo, ha posto mano alla sua revisione (i componenti della Commissione bicamerale ed in particolare il suo presidente D'Alema, il quale, attraverso un lavoro d'ascolto, ha portato a compimento l'impegno straordinario che il Parlamento gli ha affidato), ma anche l'onorevole Iotti che, insieme agli altri costituenti, ha dato all'Italia, con la Carta costituzionale che ci apprestiamo a modificare, le basi della sua stabilità democratica. Vorrei che questo Parlamento sapesse essere, come allora, all'altezza del suo compito (*Applausi dei deputati dei gruppi della sinistra democratica-l'Ulivo e dei popolari e democratici-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Giovine. Ne ha facoltà.

UMBERTO GIOVINE. La ricostituzione della Repubblica, il passaggio da uno Stato unitario ad una Repubblica federale, rappresenta l'unica principale ragione per la quale siamo oggi qui a giudicare il testo che la Commissione bicamerale sottopone a questa Camera.

In tutte le occasioni in cui si è deciso di passare da una pluralità di Stati — o da

un singolo Stato unitario — ad una Repubblica federale, i rappresentanti del popolo, o direttamente il popolo stesso, sono stati chiamati sempre ad una scelta chiara: Costituzione federale, Costituzione unitaria, Costituzioni separate.

Nel corso degli ultimi due secoli, la questione « Costituzione federale o unitaria o Costituzioni separate » si è posta o si pone tuttora negli Stati Uniti d'America, nella Confederazione elvetica, in Canada, in Australia, nella Repubblica federale tedesca, nella Repubblica cecoslovacca (ora non più esistente) e nel Regno del Belgio (unico caso europeo di Costituzione federale con istituzione monarchica), per limitarci a paesi di cultura costituzionale non troppo lontana dalla nostra.

Noi crediamo che non si possa affrontare la fase federalista europea del prossimo secolo con gli strumenti statalisti del secolo scorso. Il nodo da sciogliere è dunque quello fra federalismo e centralismo; se non sarà sciolto, esiste anche la possibilità che questo nodo venga reciso in maniera extracostituzionale ed extraparlamentare. È un rischio sul quale dobbiamo riflettere.

Collegli, il documento che la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali ci ha consegnato non è un testo federalista. Non lo è e non potrà nemmeno diventarlo perché alla fuorviante enunciazione verbale di principi federalisti o pseudofederalisti non corrisponde il reale intento di costituire una Repubblica federale, qual è oggi richiesta dalle circostanze e dalla volontà di un gran numero di cittadini italiani nonché di un considerevole numero di loro rappresentanti nelle autonomie regionali, locali e funzionali.

Saranno questi cittadini, sarà il popolo a decidere, al termine dell'itinerario legislativo, se approvare o meno il testo finale che verrà loro presentato. Non sappiamo oggi quale sarà la volontà popolare. Ma occorre che il popolo sia messo di fronte ad una scelta chiara: « sì » o « no » ad una Costituzione federale; così come nel 1946 il popolo fu messo di fronte ad una scelta chiara: monarchia o Repubblica.

Presidente e colleghi, vi è fra noi chi è favorevole al federalismo e chi è contrario. Renderemo un grande servizio agli italiani se ci divideremo chiaramente e lealmente fra sostenitori dello Stato unitario e sostenitori della Repubblica federale, così come ci si divise oltre mezzo secolo fa fra sostenitori del mantenimento della monarchia e fautori della Repubblica.

Ogni grande scelta istituzionale e costituzionale si basa sulla chiara distinzione tra un ordinamento esistente ed un nuovo ordinamento, fra il vecchio e il nuovo. È legittimo non voler lasciare la via vecchia per la nuova, ma è doveroso avvertire i cittadini che ciò che si vuole è conservare in sostanza l'esistente, non innovare. Esiste infatti una netta discontinuità di ordinamenti tra il centralismo e il federalismo.

Noi sosteniamo la centralità della questione federalista ai nostri tempi. Noi crediamo che solo con il federalismo si può completare e saldare il sistema delle libertà, essendo il federalismo la forma conosciuta più avanzata di liberalismo.

Presidente, colleghi, definire, come ha fatto la Commissione bicamerale, la parte seconda della Costituzione « ordinamento federale della Repubblica » appartiene più alla tradizione della commedia dell'arte che alla civiltà costituzionale.

Gli articoli sulla forma di Stato, che rappresentano — o dovrebbero rappresentare — il DNA di una Costituzione federale, sono in questo testo lontanissimi da qualsiasi forma conosciuta di federalismo. L'elencazione puntigliosa della potestà legislativa dello Stato rappresenta per certi aspetti addirittura un passo indietro rispetto alla Costituzione vigente: il richiamo agli « imprescindibili interessi nazionali », i numerosissimi rinvii a leggi ordinarie tutte da inventare, l'imposizione di una legge costituzionale per disciplinare « forme e condizioni particolari di autonomia » per le regioni a statuto ordinario, l'esclusiva attribuzione allo Stato dell'ordinamento civile e penale e degli ordinamenti giudiziari e relative giurisdizioni, il fatto che nel testo proposto le attuali

regioni a statuto ordinario non possono intervenire nell'ordinamento degli enti locali con quella potestà legislativa primaria che invece è già riconosciuta, a Costituzione invariata, alle regioni a statuto speciale.

Tutto questo — e molto altro ancora — non solo toglie alla Costituzione che ci viene proposta qualsiasi dignità « federalista », ma ci impedisce anche di definirla semplicemente « regionalista ».

Non troviamo traccia dell'indispensabile dualità originaria del federalismo e della necessaria negazione di ogni criterio gerarchico in una Repubblica federale in quanto enunciato al comma 1 dell'articolo 55: « La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni e dallo Stato ».

Dietro l'apparente accettazione del giusto principio della pari dignità fra le istituzioni richiesta dal principio di sussidiarietà, è qui fin troppo evidente l'intenzione centralista di far trovare di fronte al potere statale una moltitudine di 8 mila comuni, insieme a provincie non più legittimate ed a regioni prive di reali poteri. I romani chiamavano questa politica *divide et impera*. È questo che sembra volere il complesso politico-burocratico al potere: fingere di cambiare tutto perché niente cambi. Bene ha fatto il presidente dell'Associazione nazionale comuni d'Italia a reclamare una « fase costituente locale ». Ma la spinta costituente dovrebbe venire anzitutto dalle future comunità federate, che oggi si chiamano regioni, le quali dovrebbero efficacemente contrapporsi allo strapotere dello Stato, ulteriormente accresciuto oggi dall'emergenza Maastricht, quella vera e quella presunta.

Di fronte all'urgenza di suscitare a livello regionale ed interregionale vere e proprie assemblee costituenti che diano la sanzione popolare alla domanda di federalismo, le regioni e i comuni italiani hanno presentato un elenco di proposte timido e minimalista, che il presidente della Commissione bicamerale si è peraltro affrettato a fare proprio per puntellare, credo, l'edificio ormai pericolante delle riforme costituzionali.

Gli emendamenti chiesti dalle regioni e dai comuni, anziché chiarire in modo netto di fronte ai cittadini le differenze fra federalismo e centralismo, propongono ritocchi irrilevanti alla potestà legislativa dello Stato; insistono su un « Senato federale », ma ripropongono un bicameralismo che non esiste veramente neanche in Germania, a tutela di autonomie che neppure il Senato degli Stati Uniti riesce a più a tutelare.

La verità è che l'unica tutela possibile nel federalismo è l'attribuzione definitiva di adeguati poteri alle comunità federate, di cui nessuna legge statale potrà mai più riappropriarsi.

In una Costituzione federale, infatti, l'unità federata deve avere potenziale natura generale di Stato (seppure essa non è Stato, né deve secedere) quindi come se fosse uno Stato, se deve poter tener testa alle istituzioni federali.

Il ricorso a vere e proprie assemblee costituenti regionali ed interregionali è indispensabile per dare dignità di comunità federate nel nuovo ordinamento federale a regioni che vengono quotidianamente delegittimate dallo Stato e contro cui si accanisce da sempre la Corte costituzionale. Questa è la vera fase costituente che potrà portare al federalismo.

Presidente, colleghi, ancora una volta renderemo un servizio alla Repubblica e alla democrazia, se consentiremo alla volontà popolare di esprimersi per far nascere nuove e forti comunità federate dalle attuali regioni. Se non riusciremo a fare neanche questo, sarà allora indispensabile il ricorso a tutti i cittadini perché esercitino la loro sovranità attraverso l'elezione di un'assemblea costituente che scriva una nuova costituzione federale per gli italiani.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Fei. Ne ha facoltà.

SANDRA FEI. Presidente, onorevoli colleghi, per la prima volta nella storia repubblicana il Parlamento è chiamato a pronunciarsi su un complesso di proposte organiche per la modifica della seconda parte della Costituzione.

È importante rilevare che la Costituzione attuale, salvo le modifiche apportate in passato e prive nel loro insieme di un carattere di riforma generale, è in vigore da cinquant'anni e in questi ultimi anni se ne è constatata l'inadeguatezza in relazione al vertiginoso sviluppo e ai radicali cambiamenti che la società italiana e mondiale hanno subito nell'ultimo mezzo secolo.

Ora che siamo chiamati a deliberarne l'aggiornamento, dobbiamo innanzitutto ricordare che ciò che introdurremo dovrà durare decenni, se vogliamo dare al nostro paese un accettabile grado di certezza del diritto e del quadro istituzionale.

Credo necessario dichiarare apertamente che, mentre l'iniziativa di incaricare una Commissione bicamerale di procedere alla messa a punto di un nuovo progetto è senz'altro lodevole ed estremamente apprezzabili sono gli sforzi ed i risultati ottenuti, nel complesso mi sembra che si sia peccato di timidezza.

Anche questa riforma rischia di essere fatta a metà, una semiriforma, come sembra ormai essere entrato nel costume del nostro paese. Abbiamo quindi il semipresidenzialismo, il semifederalismo, le semiprivatizzazioni, la semiriforma dello Stato sociale: frutto, tutto ciò, del desiderio di mediare sempre e comunque per non scontentare nessuno e di forti interessi di determinate parti sociali e politiche di difendere a tutti i costi il proprio orticello e le proprie rendite di posizione. Se un simile atteggiamento può essere, almeno in parte, accettato nel campo delle leggi ordinarie, che possono essere riformate in ogni momento, non si può dire altrettanto per la Carta costituzionale, che costituisce il quadro di riferimento della vita nazionale e dell'attività legislativa e di governo.

Vorrei quindi lanciare un appello ai colleghi e a tutto il paese perché si affronti questo problema con più coraggio e con una visione che vada al di là dell'interesse immediato dei partiti e delle corporazioni, ma abbia di mira l'interesse del paese non solo adesso ma per alcuni decenni a venire. Dobbiamo infatti la-

sciare ai nostri figli un documento che li aiuti a continuare nella costruzione della nuova società che si affaccia alle porte e non un pezzo di carta, criticabile specchio delle nostre egoistiche tendenze.

Con piacere noto che è stato considerato degno di rilevanza costituzionale il rapporto tra l'Italia e l'Unione europea. Fin dall'articolo 116, però, viene da chiedersi se l'Italia partecipi ad un processo non meglio identificato di integrazione europea o se, invece, così come stabilito dal Trattato di Roma, dal Trattato di Maastricht e dal Trattato di Amsterdam, l'Italia sia veramente parte integrante dell'Unione europea a tutti gli effetti. In fondo questo risultato era prevedibile e persino coerente in un paese in cui dobbiamo, ahimè, dare per scontata l'assenza di una discussione approfondita in merito alla partecipazione e al ruolo dell'Italia all'Unione europea: acquisire la realtà come un dato di fatto di cui noi stessi siamo stati gli artefici è il minimo che si possa fare, riscrivendo una Costituzione che dovrebbe avere un valore nel tempo.

Il vago concetto di partecipazione al processo di integrazione, unito al richiamo al principio di sussidiarietà, conferma il timore, ormai divenuto tradizione, di accettare e conquistare un ruolo in seno all'Unione europea.

Eccoci quindi giunti a parlare del principio di sussidiarietà, di cui molti si riempiono la bocca ogni giorno, mal compreso per quanto riguarda l'Unione europea, le cui poche frasi che vi si accennano nel progetto in questione mi sembrano desolanti. Non vedo nessuna precisa norma che obblighi in tempi brevi lo Stato e gli enti locali a privatizzare la maggior parte dell'economia e non solo quella, come del resto è richiesto in modo sempre più pressante dall'Unione europea.

Questa impostazione provinciale, di breve respiro e in controtendenza rispetto a quanto sta già avvenendo fuori del nostro paese, è certamente solo la conseguenza di alcune forze politiche ancorate a vecchie ideologie o incapaci di staccarsi dal vecchio modello di Governo, legato al

clientelismo e alla lottizzazione, nonché di alcune forti corporazioni burocratiche, che non accettano di perdere, o quanto meno di limitare, i propri privilegi, il cui costo ormai insostenibile è posto a carico di tutta la società.

Ecco quindi le semiprivatizzazioni al 49 per cento, con le *golden share* e le false privatizzazioni, cessioni di società pubbliche ad altri enti o società pubbliche e altre simili truffaldine operazioni, che si risolvono in una vera beffa nei confronti dei cittadini e in ulteriore tosatura del risparmio privato attraverso fasulli collocamenti in borsa.

Ci vuole in questo Parlamento un po' più di disinteresse e di lungimiranza; chiedo a tutti i colleghi di avere il coraggio di prendere atto che l'era dello statalismo sta per passare e che i cittadini, anche per far fronte alle sfide dei prossimi decenni, sul piano interno e su quello mondiale, hanno il diritto di vedersi riconoscere come soggetti capaci e responsabili e non come sudditi ignoranti, cui è negato di esprimersi liberamente con i fatti per palese incapacità di intendere.

Passando all'argomento « federalismo », debbo dire che quanto previsto sa soprattutto di turlupinatura, tendente a mantenere tutta una serie di rendite di posizione e di poteri incontrollati alle autorità e alle burocrazie centrali. Non c'è neppure un serio tentativo di decentramento, quando in fondo sarebbe relativamente facile ispirarsi al modello di certe regioni a statuto speciale, per assicurare automaticamente tutta una serie di autonomie locali alle regioni e ai comuni, prima tra tutte l'assoluta autonomia in campo fiscale. A mio avviso dovrebbero essere le regioni a deliberare e a raccogliere le imposte per far fronte alle proprie spese e ai propri investimenti, assumendosene tutta la responsabilità, mentre lo Stato centrale dovrebbe occuparsi unicamente della raccolta fiscale uguale per tutti, per far fronte alle proprie minime necessità istituzionali: la difesa, le relazioni estere, la giustizia, la moneta (che presto forse

sarà delegata all'autorità europea), l'aiuto allo sviluppo delle regioni più arretrate e così via.

Anche qui dobbiamo parlare di « semi » federalismo, timido ed inutile, perché la forza delle cose obbligherà prima o poi ad accettare un ben diverso assetto; e non farlo ora significa anche essere noi in gran parte responsabili del ritardo nella realizzazione del grande sogno europeo, sogno al quale io, come cittadina e come parlamentare, non sono disposta a rinunciare.

Doveroso è a questo punto, per finire, un accenno al problema della Presidenza della Repubblica. Dopo lunghe discussioni si è giunti ad ipotizzare il cosiddetto semipresidenzialismo (e di nuovo siamo al « semi »); l'idea che il supremo magistrato dello Stato goda di una precisa investitura popolare va certamente nella buona direzione, e deve essere sostenuta. Ma perché al Presidente che godrà della più diretta delle investiture, direttamente dal popolo sovrano, si devono concedere solo poteri limitatissimi? Esiste a mio parere il rischio grave che il Presidente, forte dell'appoggio popolare, decida ad un certo punto di andare al di là del dettato costituzionale, arrogandosi o sollecitando direttamente al popolo quei poteri che costituzionalmente non gli competerebbero, con indubbio pericolo per la democrazia e per la libertà. D'altra parte, perché si dovrebbe scomodare l'elettorato per eleggere un Presidente senza poteri reali e senza responsabilità? Non sarebbe più giusto e meno pericoloso — e al tempo stesso più comprensibile per i cittadini — che al Presidente eletto direttamente dal popolo competessero tutta una serie di poteri effettivi e non solamente nominali o di rappresentanza, che gli conferissero una dignità più precisa, una responsabilità più immediata, e lo ponessero per ciò stesso al riparo da tentazioni autoritarie? Forse una risposta a tutti questi quesiti non sarebbe di troppo, e me l'auguro sinceramente (*Applausi dei deputati dei gruppi di alleanza nazionale e di forza Italia*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Jervolino Russo. Ne ha facoltà.

ROSA JERVOLINO RUSSO. Signor Presidente della Camera, signor presidente della Commissione bicamerale, colleghi, anche per chi come me non è nuovo alla vita parlamentare vi è emozione in una giornata come quella di oggi.

Il presidente D'Alema, nella sua relazione scritta, definisce una grande impresa democratica quella che oggi il Parlamento inizia a compiere sulla base della proposta della bicamerale. Ed è davvero così, perché nulla vi è di più alto, complesso e ricco di futuro del darsi le regole base del sistema democratico.

In una conversazione tenuta nel 1994 Dossetti parla del suo impegno di costituente. « Ho cercato la via di una democrazia reale » — egli dice — « che mobiliti le energie e le indirizzi verso uno sviluppo democratico sostanziale che realizzi i principi di uguaglianza e di solidarietà, che guardi al popolo non nel senso di oggetto della politica, ma di soggetto consapevole dell'azione politica. Cercare la via di una democrazia reale, cercare questa strada sulla linea dell'armonia tra costituzione dei valori e costituzione delle regole, con l'intento non contrapposto ma convergente di valorizzare le autonomie in un sistema federale, di tendere all'Europa con l'intento di esaltare efficienza e partecipazione, con l'obiettivo non certo del compromesso in senso deterioro ma di formulare sintesi politiche con alto grado di condivisione, e quindi politicamente percorribili ».

La bicamerale, il cui sforzo deve essere portato a compimento, non ha avuto di certo un compito facile, anche se ha potuto disporre delle linee guida tracciate dai valori fondamentali della Carta costituzionale. Concentrerò le mie osservazioni su quattro punti, ponendomi naturalmente all'interno delle riflessioni che saranno svolte dai colleghi del mio gruppo.

È fuori dubbio che la seconda parte della Costituzione abbia una funzione di mezzo affine rispetto alla prima; e non potrebbe essere altrimenti, visto che la

tavola dei valori realizzata dal costituente del 1948 contiene le scelte di libertà e giustizia che sono ontologicamente coesenziali al sistema democratico. Di conseguenza, se occorre valutare con attenzione che le modifiche della seconda parte non abbiano ricadute negative sulla prima, non si può certo teorizzare per la costituzione delle regole una logica di immobilismo, in quanto, in una società che cambia rapidamente, un popolo libero ha il dovere di guardare al futuro per costruire la propria storia come evento di libertà. In quest'ottica il lavoro della bicamerale merita rispetto e gratitudine.

Nel corso della discussione sugli articoli riprenderemo queste considerazioni approfondendo, ad esempio, gli articoli 58 e 90 del testo della bicamerale ed il loro rapporto con l'articolo 2 della Costituzione, che giustamente è stato definito « motivo architettonico » fondamentale della Carta costituzionale, in quanto elimina i pericoli dell'individualismo e dello statalismo e traccia una visione organica del corpo sociale nonché delle finalità dello Stato. Va allora ripensata (non è una notazione marginale) la scelta compiuta dalla bicamerale all'articolo 90, il quale, riservando alla funzione legislativa dei due rami del Parlamento i diritti fondamentali civili e politici, dà una lettura restrittiva dei diritti dell'uomo e limita la categoria dell'inviolabilità da caratteristica ontologica di tutti i diritti umani a caratteristica riferita alla sola libertà della persona.

La bozza della bicamerale deve quindi recuperare, con l'articolo 90, la portata piena dell'articolo 2 della Costituzione, così come del resto ha già correttamente fatto con l'articolo 114. L'esame dei due rami del Parlamento che oggi inizia deve servire non solo a perfezionare le proposte della bicamerale, ma a coinvolgere maggiormente i cittadini facendole percepire non solo come soluzioni tecniche ma quali esse devono essere, cioè progetto politico, regole vitali per la democrazia del 2000, regole di una comunità solidale che si realizza in una democrazia partecipata.

Il 4 marzo 1947, quando si aprì in quest'aula la discussione sul progetto di Costituzione, Terracini sottolineò le considerazioni di ordine storico e sociale alla cui luce il testo costituzionale cessa di essere un documento di pura perizia giuridica per divenire un atto di vita del nostro popolo. Questo è anche per noi un punto politico essenziale. Nel momento attuale, in bilico tra depoliticizzazione (penso all'assenteismo elettorale verificatosi anche nelle recenti elezioni amministrative) e partecipazione (penso al gran numero di giovani eletti nei consigli comunali e circoscrizionali), occorre far sentire che le scelte relative alla forma di Stato e di governo, al Parlamento, all'Unione europea, alla giustizia, non riguardano questioni interne di equilibrio del palazzo ma coinvolgono la vita e l'avvenire dei cittadini e delle comunità. Le riforme istituzionali, quindi, come percorso di rivitalizzazione della democrazia. Rispetto a questo compito (lo ha detto questa mattina anche il relatore D'Onofrio) il solo referendum previsto dalla legge istitutiva della bicamerale non basta. Vi è, certo, il compito fondamentale dei partiti politici e degli altri soggetti collettivi che animano la nostra democrazia, vi è il ruolo dei *mass media*, ma forse bisogna immaginare qualcos'altro, valutandone con coraggio potenzialità e rischi.

Nel corso dell'approvazione in sede referente della cosiddetta « Bassanini 3 », basandosi su esperienze concrete realizzate a Napoli, la Commissione affari costituzionali ha previsto che le istituzioni locali possano promuovere iniziative di approfondimento dei valori costituzionali e delle scelte di riforma per coinvolgere intorno ad esse l'attenzione e l'interesse dei cittadini e stimolare la partecipazione. Non sottovaluto il rischio di una lettura di parte, ma credo nella capacità di vivere e valutare il pluralismo delle posizioni, nella maturità culturale e democratica dei cittadini.

Passando ad altro argomento, una delle idee che sostanzia l'impegno dei cattolici democratici è quella secondo la quale la democrazia in senso politico non basta

ma occorre integrarla con la democrazia in senso sociale. In uno dei suoi interventi all'Assemblea costituente Moro sottolinea che uno Stato non è veramente democratico se non è al servizio dell'uomo, se non ha come fine supremo la dignità, la libertà, l'autonomia della persona umana, se non è rispettoso di quelle formazioni sociali — prima fra tutte la famiglia — nelle quali la persona umana liberamente si svolge ed integra la sua personalità. Questa idea-forza ha inciso sulle scelte costituzionali. Infatti è stata superata la convinzione secondo la quale l'integrazione del principio di libertà con il principio di uguaglianza era ritenuta sufficiente a realizzare la giustizia. Il lavoro dei costituenti ha portato invece allo Stato sociale con la costituzionalizzazione della funzione di protezione sociale ed il riconoscimento pieno dei diritti sociali, i quali costituiscono a mio avviso un evolversi in senso sostanziale dei diritti di libertà e di uguaglianza. I diritti sociali richiedono al pubblico potere interventi correttivi delle situazioni di fatto che discriminano la possibilità reale di esercitare i diritti di libertà. È la logica dell'articolo 3, secondo comma, della Costituzione e su questo punto non è assolutamente possibile tornare indietro. Occorre certo trovare un punto di equilibrio, perché lo Stato non devii dalla funzione sua propria e non comprima in modo indebito l'autonomia dei cittadini e dell'iniziativa privata e lo dico anche riferendomi dialetticamente a quanto detto prima dalla collega Fei. Ma quel che va chiarito in modo netto è che non è assolutamente possibile, pensabile lasciare al mercato la tutela degli interessi deboli. In questo senso, le riflessioni interne alla bicamerale sono state positive e l'attuale formulazione dell'articolo 56, sulla quale si può ancora lavorare, è però certamente migliore della precedente.

L'attenzione verso gli sforzi che positivamente il paese ha compiuto per raggiungere i parametri di Maastricht ha forse distratto l'attenzione — lo diceva stamattina la relatrice — dal buon lavoro che la bicamerale ha compiuto con il titolo VI del testo al nostro esame, relativo

alla partecipazione all'Unione europea (è un titolo che a me piace molto). Particolarmente importante è l'aver previsto il diritto delle Camere a concorrere con il Governo alla definizione degli indirizzi di politica comunitaria ed aver stabilito il principio in base al quale le regioni partecipano alle decisioni dirette a formare gli atti comunitari e provvedono alla loro attuazione ed esecuzione. Si opera così una saldatura, necessaria per rendere concreto il principio di sussidiarietà; una saldatura che La Pergola con la sua legge, la n. 86 del 1989, ha cominciato a tracciare, ma che necessita di una copertura costituzionale.

Vorrei brevissimamente sottoporre ai colleghi un'osservazione che non ritengo in contrasto con quanto dianzi osservato circa la necessaria armonia fra prima e seconda parte della Costituzione. La proposta della bicamerale all'articolo 114 parla di « limitazioni di sovranità », riprendendo il principio dell'articolo 11 della Costituzione. Ritengo però che si possa e si debba andare oltre, perché l'articolo 11 si riferisce a Stati terzi rispetto all'ordinamento italiano, non essendo esistente nel 1946-1948 una realtà come l'Unione europea, con un Parlamento eletto direttamente dai cittadini ed in evoluzione — mi auguro rapida — verso l'unità politica. Questa diversità ci permette di non pensare a « limitazioni di sovranità », ma — come del resto stamattina diceva la relatrice Dentamaro — di ridefinire il concetto di sovranità in relazione alla natura comunitaria dell'Unione europea. La differenza è sostanziale, non soltanto di linguaggio.

Vorrei fare un'ulteriore riflessione anche sull'articolo 58 del testo della bicamerale, il quale prevede che spetti allo Stato la potestà legislativa per la legge elettorale relativa al Parlamento europeo. Sarebbe interessante inserire nel testo un'apertura verso quella definizione di un meccanismo elettorale unico agli Stati dell'Unione sul quale, almeno per il 2004, si sta già lavorando.

Un'ultima riflessione, signor Presidente, riguarda il voto degli italiani all'estero.

Noi non possiamo chiudere questa stagione di riforme lasciando ancora esclusi gli italiani all'estero dalla vita democratica del paese. È nostro preciso dovere riconoscere in concreto che essi sono parte integrante della comunità nazionale ed hanno quindi il diritto-dovere di partecipare alla vita democratica del paese.

Molti della mia generazione hanno cominciato a riflettere intorno al senso delle scelte costituzionali studiando i testi di Capograssi. Scrivendo sul bene comune, Capograssi sottolinea che « l'uomo ha bisogno di tutte le cose che gli sono intorno, ma essenziale per lui è il bisogno che ha dell'altro uomo ». Personalmente ho sempre pensato il diritto come l'evolversi complesso ed affascinante — certamente non sempre giusto — delle regole con le quali l'umanità, nel corso della storia, ha via via tentato di organizzare questa reciproca interdipendenza e di finalizzarla — questa è la caratteristica specifica delle democrazie personalistiche e solidaristiche — a livelli più liberi e giusti di vita.

Mi auguro davvero che il servizio alla sovranità popolare, che insieme siamo chiamati a compiere, costituisca una tappa positiva di questo cammino. Quando dico « insieme », mi riferisco anche a coloro che per ora non si riconoscono nel testo della bicamerale, perché è proprio dal confronto libero e forte di idee diverse ma radicate in un forte sentire democratico che nascono sintesi valide, quelle sintesi che ci auguriamo di costruire insieme per il nostro paese (*Applausi dei deputati dei gruppi dei popolari e democratici-l'Ulivo e della sinistra democratica-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Lembo. Ne ha facoltà.

ALBERTO LEMBO. Signor Presidente, colleghi, ho l'onore di aprire la serie degli interventi del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania ed anche quello di pormi subito fuori dal coro, in modo radicale e netto. I colleghi che interverranno nel merito avranno la possibilità di ribadire le nostre posizioni. Da

parte mia, dichiaro subito di non condividere per nulla la relazione svolta questa mattina dall'onorevole D'Alema, una relazione, tra l'altro, piatta, grigia, monotona, assolutamente priva di mordente e di spirito e che non ci ha fatto vedere nulla anche sotto il profilo dei contenuti: si è trattato, in realtà, di una difesa d'ufficio del passato, di una difesa d'ufficio della bicamerale, di un mettere le mani avanti per non cambiare nulla, in difesa anticipata di quella che sarà la Costituzione italiana se passasse la proposta di riforma della parte II della Costituzione.

L'onorevole D'Alema ha tra l'altro accennato al patto costituzionale conclusosi tra le forze che hanno dato origine all'attuale Costituzione. Io dico che si è trattato di un patto tra i vincitori, stipulato alle spalle dei cittadini, senza la loro partecipazione, un patto — ripeto — tra vincitori, tra quelli che, come dicevo qualche giorno fa, erano scesi dalle montagne con le armi in pugno (armi che, quindi, avevano ancora a disposizione) e coloro che si erano rifugiati all'estero o nelle varie sacrestie, i quali si erano considerati legittimati da un voto popolare parziale.

Tra i vari vizi più volte ricordati da me e da altri colleghi, va segnalato anche che la Costituente è viziata all'origine. Più di 2 milioni e 200 mila italiani non parteciparono al voto, onorevole D'Alema (presumo che lei lo sappia), il 7-8 per cento dell'intero corpo elettorale, se si sommano quelli che non poterono farlo per situazioni di fatto, come i prigionieri di guerra, o per decisione del Governo, come gli abitanti delle province di Trento e di Bolzano e dei territori occupati. Si tratta di fatti che è opportuno ricordare, visto che mai la Costituzione italiana, il parto dei costituenti, fu sottoposta alla ratifica di un voto popolare.

Credo che in molti esempi europei e mondiali, che pure sono stati citati, i referendum di conferma delle Carte costituzionali rispondano ad una prassi abbastanza consolidata. Eppure, in Italia non è mai successo! Questa volta prevedete — bontà vostra! — che il popolo

italiano, o, meglio, i popoli dell'Italia siano chiamati, come titolari della sovranità popolare, ad esprimersi.

Al di là dei vizi pesanti che inficiano fortemente, fin dalle origini, la validità di questa Carta costituzionale e, quindi, anche della parte che resterà comunque invariata (e ciò per vostra decisione, perché non avete voluto incidere nel contesto), ci troviamo a svolgere un'azione fortemente differenziata rispetto a quella degli altri gruppi o schieramenti politici. Noi vogliamo una revisione sostanziale della Costituzione; in realtà, più che «vogliamo», volevamo una revisione sostanziale, che continuiamo a proporre anche adesso, del tipo di Stato o, qualora non fosse possibile realizzare tale obiettivo o quello di una revisione effettiva della Costituzione, l'applicazione di un legittimo diritto di recesso per chi, ancora formalmente cittadino italiano, non si sente più rappresentato in questo Stato italiano e da questo Stato italiano.

Sappiamo che una Costituzione, in parole molto semplici (noi non parliamo con i termini paludati dei giuristi), è un sistema di regole base su cui articolare e nei cui limiti sviluppare poi tutte le possibili variabili che sono lecite, nell'ambito del gioco politico, ma anche della convivenza, nel contesto di una società civile organizzata.

Le Costituzioni sono le madri delle forme di organizzazione statale che ne derivano, ma può accadere ed accade — e io sostengo che ci troviamo di fronte proprio ad uno di questi casi — che gli insegnamenti della madre siano disattesi dai figli. Ci sono delle patologie rilevabili quando, ad esempio, insorge un contrasto tra Costituzione e Stato, se questo tende a realizzarsi al di fuori dei binari tracciati dalla Costituzione, oppure — ed è una cosa molto più grave e penso sia proprio il caso dello Stato italiano — tra la Costituzione e lo Stato da una parte, che sono delle astrazioni o comunque dei presupposti secondari, e la società dall'altra, cioè il complesso dei cittadini, che è il presupposto primario, il titolare della sovranità.

La Costituzione italiana, i cui padri costituenti sono stati citati anche in precedenza, è stata scritta e pensata in tempi ormai molto lontani, per un tipo di società che non c'è più e sulla base di presupposti ideologici largamente superati e non più rispondenti alla realtà di oggi. Ciò evidenzia chiaramente una rottura nel rapporto tra Costituzione e società; lo evidenzia in modo particolare a fronte di nuove esigenze non solo della società italiana, ma anche dell'ambito internazionale. Quando si assiste ad una affermazione dei diritti dei popoli o comunque ad una larga rivendicazione dei diritti dei popoli, la Costituzione della Repubblica italiana, quella vecchia ed anche quella nuova, non ne vuole tener conto, non ne vuole sentir parlare.

Allora, onorevole D'Alema, lo ripeto, si fa una difesa di ufficio del passato e del presente perché anche il futuro sia uguale al passato ed al presente. Se vogliamo fare un esame della Costituzione per motivare queste affermazioni, vediamo l'articolo 5 e gli articoli dal 114 al 133 per quanto attiene alle autonomie locali, gli articoli dal 29 al 31 per quanto attiene alla famiglia, gli articoli 4, 35, 41 e 42 per quanto attiene al lavoro, alla proprietà e all'impresa; ebbene, sono tutte norme che presuppongono un mondo che non esiste più e che sono state largamente disattese, come nel caso della famiglia e dei diritti della famiglia. Vi è una notevole carenza per quanto attiene all'articolo 2 nella esplicitazione dei diritti del cittadino singolo ed associato. Ciò è ancora più vero se si fa riferimento alla abnorme ampiezza che hanno le disposizioni concernenti i poteri della magistratura e i diritti di chi viola la legge (Perché l'Italia è la patria del diritto di chi delinque, di chi devia, non del cittadino che rispetta le leggi e che vive rispettando la libertà degli altri). Agli articoli 3 e 4 viene mantenuta, congelata, una impostazione di chiara matrice marxista, già discutibile allora ed oggi fuori dalla storia oltre che dalla nostra società.

Il messaggio costituzionale è inviato ad una società che non è più quella cui i

costituenti avevano voluto indirizzarlo — ammesso che lo fosse allora — con espressioni fortemente datate in senso sociale, dal termine « lavoratori », chiaramente riferito soltanto agli operai (perché gli altri non lavorano), ad una visione che vede operai, braccianti agricoli e piccolissimi coltivatori numericamente prevalenti e contrapposti come titolari di diritti all'altra parte della società (quella dei « padroni », allora) quella che oggi, in molte regioni italiane e nella Padania in particolare, si è organizzata con un sistema di attività estese dal primario al terziario e con una articolazione in piccole e medie imprese di cui la vostra Costituzione non parla.

A questa realtà sociale, economica e produttiva la Costituzione italiana non fa il minimo riferimento, realizzando così non tanto una rottura, come dicevo in precedenza, quanto il distacco, l'estraneità assoluta tra Costituzione, apparato statale e società.

In pratica, è rilevabile una assoluta disomogeneità fra testo costituzionale e realtà sociale; una estraneità reciproca tra norma e individui che ci fa capire di essere al capolinea di questo Stato.

A questo punto, l'unica via possibile da percorrere per uscire da questa situazione di strisciante e progressiva alienazione — uso un termine molto caro a voi progressisti — della società attiva e dell'individuo è una riforma integrale che modelli la Costituzione sulla società perché lo Stato e la Costituzione devono essere fatti per l'uomo, non è l'uomo a dover essere vittima, schiavo o suddito di questi modelli o di questi testi scritti.

Il problema, signor Presidente, è che la società italiana non è unitaria, come finge di credere la vecchia Costituzione, e come la nuova, quella che state per varare, ricalca; non è unitaria, sia per cause riferibili alla Costituzione stessa (vedi le leggi speciali per il Mezzogiorno, ma anche la specialità di alcune regioni), sia per il diverso sviluppo di componenti della società italiana a livello locale (per esempio, Padania e Mezzogiorno), sia per la diversa presenza dello Stato sul terri-

torio (ripeto, la contrapposizione nord-sud), sia per la perdita da parte dello Stato del controllo di parte del suo territorio per la presenza di forme di criminalità organizzata che hanno esautorato lo stesso Stato. Ditemi che non è vero, se siete in grado di farlo!

Per questi motivi, ormai noti a tutti, penso che la via di una semplice revisione della II parte della Costituzione non sia percorribile. Resta lo scioglimento della realtà statale esistente e la sua ricostruzione in altre forme, con lo stesso soggetto diversamente articolato o con più soggetti, collegati o no fra loro. Questa è un'opzione che dovrebbe essere percorribile e praticabile e ritengo sia l'unica forma possibile di riforma dello Stato italiano, che può passare attraverso l'accettazione delle nostre proposte in sede di discussione sul progetto della Bicamerale, solo qualora, però, si riconosca un potere decisionale locale unito ad un potere di ricontrattare i rapporti con altre componenti ed insieme il superamento delle ripartizioni regionali inventate dalla Costituzione. Queste ripartizioni e strutture regionali, la cui individuazione geografica è stata spesso arbitraria, appaiono malate di tutte le disfunzioni già presenti nell'apparato dello Stato unitario: per tale motivo possono solo essere prese come riferimento territoriale, e non come enti a cui trasmettere o riconoscere le competenze da togliere allo Stato.

In poche parole, si chiude il cerchio e si torna a quanto la lega nord per l'indipendenza della Padania aveva proposto: la Costituente come unica via possibile di riforma integrale. Chi non voleva le riforme ha scelto la Bicamerale, e noi oggi ci troviamo qui a parlarci, a guardarci intorno, a proporre formule, schemi, emendamenti nel cui contenuto in molti casi non si trova alcuna traccia di riforma effettiva.

Questa mattina, l'onorevole D'Alema condannava le spinte secessioniste in nome dei principi unitari. Bene, onorevole D'Alema, lei sicuramente conosce lo statuto della regione Sicilia, i principi di autogoverno in esso contenuti, che eviden-

temente fanno parte della Costituzione, poiché non sono elementi ad essa estranei. Mi riferisco al fatto che la Sicilia ha un'assemblea regionale con tutta una serie di poteri ai vari livelli. L'onorevole Mattarella li conosce ancora meglio per evidenti motivi di appartenenza e provenienza territoriale...

SERGIO MATTARELLA. E non tutti li condivide!

ALBERTO LEMBO. Non tutti li condivide ma ci sono, e sono recepiti nella Costituzione italiana, o quanto meno non sono in contrasto con essa. Credo che su questo possiamo essere d'accordo. Qualche collega mi diceva giorni fa che la Sicilia è un caso particolare e che lo statuto siciliano è motivato da precise realtà storiche, politiche, anche strategiche, come lo sono gli statuti speciali della Valle d'Aosta, del Trentino-Alto Adige, del Friuli Venezia Giulia. Ma scusatemi: la specialità particolarissima della regione siciliana deriva dal fatto che, ad un certo punto, i siciliani, in nome di secolari tradizioni di autogoverno locale, nel 1944-1946, hanno ritenuto legittimo tentare un'altra via, quella di liberarsi da soli...

SERGIO MATTARELLA. Non i siciliani, alcuni e per fortuna pochi!

ALBERTO LEMBO. Molti siciliani: mi risulta che siano state condotte operazioni dall'esercito italiano contro quello che si chiamava l'esercito separatista siciliano. Se la specialità dello statuto siciliano è dovuta al fatto che i siciliani hanno reclamato in tutti i modi possibili il loro diritto ad una particolare libertà e se lo Stato italiano ha accettato di riconoscerlo sulla base di questi presupposti, allora hanno fatto bene i siciliani, perché lo Stato italiano ha dovuto riconoscere una realtà per evitare guai peggiori. Non è possibile, evitando quello che è successo in Sicilia, sulla base di questi principi che sono già contenuti nell'ordinamento statale italiano, ragionarci sopra e vedere perché altri popoli italiani, altre regioni

dell'Italia, non possano godere di un trattamento pari a quello dei siciliani? Che poi dopo, onorevole Mattarella, i siciliani abbiano o meno fatto uso di questi poteri, è un problema che non mi riguarda; riguarda invece i siciliani ed il loro rapporto con lo Stato centralista italiano ed eventualmente con le altre regioni. Non vedo perché chi volesse seguire una strada di questo genere non possa essere abilitato a farlo. Faccio riferimento alla formula del cosiddetto federalismo asimmetrico, citata anche di recente in alcuni articoli.

Perché non è possibile, a fronte di una profonda disomogeneità delle articolazioni territoriali e della società italiana, giungere a forme — del tipo di quelle proposte da alcune regioni — diverse di autogoverno locale, quando già esistono forme differenziate di autogoverno locale?

Perché non è possibile trattare su queste basi? Perché voi sostenete che ciò che è sancito già adesso si conserva; e ciò che non fa parte di questo, non deve essere messo in discussione. Non credo che questo sia un sistema per riformare, anche perché la società in cinquant'anni è cambiata moltissimo, particolarmente in alcune realtà che non si riconoscono più con lo Stato centrale: la collega De Biasio Calimani faceva un timido riferimento al fatto che effettivamente in alcune realtà, particolarmente del nord e della Padania la frattura, lo strappo è ormai al limite. Volete arrivare allo strappo, oppure pensate che sia ancora possibile pervenire a qualche forma di ricucitura?

Ricordo che la Spagna ha salvato la cornice complessiva dello Stato riconoscendo forme differenziate, a livello locale, di autogoverno. Mi pare che su questa strada altre realtà statuali — penso ad esempio al Regno Unito, ma non soltanto ad esso — comincino a muoversi.

Perché volete l'immobilismo? Allora, potrei essere legittimamente portato a pensare che vi siano non soltanto delle forme costituzionali, un rispetto di quei principi fondanti della Costituzione italiana che voi volete mantenere, ma anche qualcos'altro, cioè che vi siano dietro

anche dei contenuti e della sostanza. Questo sarebbe molto grave perché, con la scusa delle formule e delle norme, si andrebbe a tutelare delle differenziazioni locali. Allora, parlando di sussidiarietà, di federalismo e di altre bellissime cose, si andrebbe a sostenere, a difendere e a perpetuare una situazione di assistenzialismo e di differenziazione normativa tra cittadini dello Stato italiano, che non possiamo assolutamente accettare.

Di recente avete ricevuto — lei, onorevole D'Alema, in particolare — messaggi molto chiari e molto forti da parte delle regioni; io non dico che quella sia l'unica via che possa essere seguita, ma quei messaggi — lo ripeto — non sono venuti dalla lega, da movimenti secessionisti o da elementi estranei alla realtà, bensì da organi istituzionali, da presidenti di giunte regionali e da organizzazioni alle quali fanno riferimento gli enti locali! Ciò vuol dire che qualcosa vi deve pur essere nello sfondo!

Se voi pensate di uscire da quest'aula avendo modificato qualche norma, avendo messo qualche toppa alla vecchia Costituzione, avendo modificato la stesura di qualche articolo e avendo introdotto il principio cardine fondamentale che Roma è la capitale della Repubblica, allora avremmo fatto un'operazione ridicola e avremmo perso due anni di tempo! Saremmo rimasti qui per due anni — non so quanto ci resteremo ancora — per far andare avanti in qualche modo la legislatura e non certamente per affrontare una riforma seria ed approfondita della Costituzione e non certamente per dare una risposta ai cittadini italiani o, tanto meno, ai cittadini della Padania o di alcune regioni particolari che in questa forma di Stato non si riconoscono più e la cui esasperazione monta giorno dopo giorno. Se volete, a noi può andare anche bene perché, nel momento in cui saremo arrivati ad ottenere percentuali di consenso tali da superare largamente la maggioranza assoluta, qualunque via sarà possibile, onorevole D'Alema, onorevole Presidente Violante!

Gli Stati nascono e muoiono, i confini si spostano, con riferimento alle Carte costituzionali le organizzazioni statuali mutano. Gli Stati sono come gli uomini; sono i popoli a non morire mai: possono avere periodi di torpore, momenti in cui non riescono a riconoscersi o perdono la loro strada, ma sono le uniche realtà vitali della società. Allora, nel momento in cui fosse in gioco il futuro del nostro popolo o dei nostri popoli padani (io ed il collega Cavaliere pensiamo al popolo veneto, ma voi legittimamente potete pensare alla realtà del vostro popolo), la scelta andrebbe al nostro popolo e non ad una cornice vuota, come di fatto si è rivelato lo Stato italiano e come voi volete confermare attraverso questa finta riforma.

Signor Presidente, la lega ha seguito con molta attenzione i lavori della Bicamerale, pur non prendendovi parte; ora è presente con i suoi emendamenti e sarà massicciamente presente in aula con i propri parlamentari. La lega non rinuncerà ad esprimere il suo voto su tutti quei punti che — pur non essendo acquisizione di autogoverno per i nostri popoli — potranno rappresentare un'apertura di speranza per un'effettiva modifica, o comunque un'autodifesa.

Concludo citando un passo tratto da un articolo dell'onorevole Maroni, intitolato « Nello statuto siciliano c'è quasi la Padania ». Parlando di un'eventuale riforma in cui fossero contenuti questi elementi, il collega conclude dicendo: « Tutto ciò non è la Padania — lo so bene — ma sarebbe un gran bell'inizio. E a me, ma credo anche a tanti imprenditori e sindaci del nord-est, come antipasto basterebbe. Eccome » (*Applausi dei deputati del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole La Malfa. Ne ha facoltà.

GIORGIO LA MALFA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, è giusto che sul testo elaborato dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali — oggi all'esame della Camera — si svolga preli-

minarmente un approfondito dibattito di carattere generale. Tra l'altro, poiché la Commissione è stata inevitabilmente limitata nel numero di componenti, forze politiche come quella repubblicana che io rappresento e che pure hanno una lunga tradizione di riflessione su questi temi (e direi anche una riconosciuta identità) possono esporre oggi per la prima volta nella sede del Parlamento la loro visione sulle riforme costituzionali. Ecco perché ho chiesto di farlo fin dall'inizio del dibattito.

Vi sono alcuni quesiti preliminari di ordine politico che questa discussione deve sciogliere. Il primo è il seguente: le forze che hanno approvato il testo licenziato dalla bicamerale lo considerano modificabile? Naturalmente non mi riferisco alla emendabilità specifica e particolare, che è ovvia. Parlo della possibilità di accettare una revisione sostanziale di alcuni nodi centrali del testo convenuto, non soltanto in materia di giustizia (tema sul quale mi pare che tutti si siano riservati una libertà di impostazione), ma anche su questioni cruciali di assetto della forma dello Stato e del governo, che del progetto costituiscono il cuore.

Nel porre formalmente questa domanda al presidente della Commissione intendo, a seguito di essa, sollevare e discutere alcune questioni che riguardano il significato politico complessivo della revisione costituzionale alla quale il Parlamento è chiamato, la sua opportunità nell'attuale fase politica e, soprattutto, i riflessi (anch'essi politici) che una revisione come quella delineata nella bozza al nostro esame comporterebbe.

I colleghi mi consentiranno di parlare con la franchezza che non solo è consentita ma è richiesta quando si tratti di materie di questa importanza e delicatezza per il futuro della nazione.

Desidero preliminarmente esprimere un ringraziamento all'onorevole D'Alema per il coraggio e la determinazione dimostrati nell'assumersi e nel portare a compimento la responsabilità gravosa di un'impresa sul cui sviluppo ed esito non poteva non appuntarsi l'attenzione, spesso

anche critica, della pubblica opinione. Tanto più che egli ha svolto la sua funzione essendo nello stesso tempo segretario di un partito che rappresenta, oltre tutto, la componente più forte dell'attuale coalizione di Governo. I repubblicani, i quali, come forza di minoranza, si sono trovati spesso ad assolvere funzioni istituzionali in fasi delicate della vita politica, si sono sforzati sempre di non perdere il senso della propria identità e delle proprie posizioni ideali. Credo dunque di poter comprendere quanto il compito dell'onorevole D'Alema sia stato e sia oneroso e difficile.

Sono convinto del fatto che, dopo che tanto si è parlato di riforme costituzionali e dopo i tanti tentativi avviati e falliti, gli italiani non avrebbero compreso se in questa legislatura non si fosse posto mano concretamente al problema e non si fosse pervenuti ad una proposta sulla quale discutere e confrontarsi. Così è stato; nello stesso tempo, però, è necessario chiarire e decidere circa la portata politica dell'operazione che intendiamo compiere.

Onorevoli colleghi, la domanda è la seguente: vogliamo scrivere una nuova Costituzione o vogliamo aggiornare la Costituzione del 1948? La questione non è formale ma sostanziale per il valore che ha, nella nostra storia democratica, nella storia dell'Italia, la Costituzione del 1948.

I repubblicani non vogliono una nuova Costituzione; non la vogliono perché la nostra Costituzione, anche nelle parti che potremmo modificare, si è in larga parte rivelata capace di accompagnare il paese non solo nello straordinario sforzo di ricostruzione, che ha portato l'Italia dalle macerie della guerra alla prosperità delle democrazie dell'occidente, ma anche in tutte le diverse fasi politiche che i tempi hanno richiesto ed imposto. L'Italia, in questi cinquant'anni, ha attraversato momenti difficili e talvolta terribili. Penso, per esempio, alla guerra fredda, all'emergenza economica, al terrorismo. Ebbene, nella cornice disegnata dai padri costituenti si sono potuti sviluppare e realizzare, in un processo di costante matura-

zione e di consolidamento delle istituzioni democratiche, equilibri politici diversi: dal centrismo al centro-sinistra, dalla solidarietà nazionale al pentapartito, ai governi tecnici fino alle coalizioni contrapposte presenti nell'attuale Parlamento. Lo strumento costituzionale, con tutti i difetti ed i limiti delle Costituzioni, ha servito l'Italia e la democrazia. Per questo vogliamo che esso resti a fondamento della comunità italiana. Soprattutto non vogliamo una nuova Costituzione, poiché vogliamo che a fondamento della vita nazionale resti la Costituzione nata dalla lotta al fascismo, dalla Resistenza e dal referendum per la Repubblica.

I repubblicani non vogliono una nuova Costituzione, poiché non vogliono che la storia dell'Italia repubblicana sia dimenticata o riscritta. Non abbiamo nulla da rinnegare; se vi è qualcuno che la pensa diversamente, è il momento che si esprima. Se è questo che si vuole ottenere, se è ciò che si ritiene necessario raggiungere, allora noi diciamo che questa aspirazione, diversa dalla nostra, è legittima, ma non avrebbe potuto e non potrebbe nascondersi sotto la foglia di fico di una Commissione bicamerale. Si dovrebbe avere la forza e l'onestà di convocare un'Assemblea costituente.

Dunque, modifiche alla Costituzione del 1948, non perché sia necessario un nuovo patto costituzionale, ma solo se le limitate modifiche a taluni aspetti del funzionamento della Repubblica sono necessarie nell'interesse generale del paese e per rendere un utile servizio ai cittadini. Su questo, signor Presidente, i repubblicani vorrebbero essere pienamente rassicurati.

Vorrei ricordare che fu un Governo presieduto da un repubblicano, vent'anni fa circa, a porre per la prima volta all'ordine del giorno la necessità di un ammodernamento istituzionale. Le nostre preoccupazioni di allora riguardavano la stabilità degli esecutivi, l'efficienza della pubblica amministrazione, incrinata dalla debordante propensione della classe politica ad ingerirsi nella sfera amministrativa — situazione sulla quale la magistratura

ha dovuto indagare a fondo —, la lontananza delle istituzioni — specie di quelle locali — dai cittadini; insomma, tutto ciò su cui si è radicato il malcontento di cui abbiamo ampia testimonianza nella pubblica opinione.

Ciò è quanto ci chiedevano ed ancora ci chiedono gli italiani i quali, nella stragrande maggioranza, non muoiono dalla voglia — a nostro avviso — di dividersi tra federalisti ed antifederalisti, tra presidenzialisti ed antipresidenzialisti. Sono cose che ci chiedono e ci chiedevano per avere un paese più moderno e civile, in cui la legge sia uguale per tutti ed a tutti sia garantita un'opportunità; un paese in cui le istituzioni elettive sappiano e possano realizzare le aspirazioni che i cittadini manifestano nel voto.

Qual è la situazione di oggi rispetto alle grandi esigenze che furono poste vent'anni fa, ed ancora prima, di vicinanza ai cittadini, di qualità della legislazione, di stabilità dei Governi, di chiarezza nel confronto politico?

Signor Presidente, gli ultimi cinque anni della nostra storia hanno rappresentato certamente un periodo di straordinaria difficoltà: la crisi dei partiti, il profondo cambiamento del personale politico imposto dalle inchieste giudiziarie, la costante minaccia di soccombere nel rapporto di collaborazione-competizione con gli altri paesi europei, la sfida di entrare a pieno titolo nella moneta unica. Ebbene, credo tutti dobbiamo dire con grande sollievo che quasi ci si sente di poter cominciare a parlare di questi problemi al passato. Ciò perché, in fondo, come in altre gravi circostanze, in altri momenti difficili della nostra storia, le classi dirigenti, il mondo politico, hanno saputo trovare la forza di cercare di perseguire l'interesse generale indispensabile al nostro paese. Questo è avvenuto in questa circostanza, in questi difficili cinque anni.

Ebbene, credo che in questa sede ed in questo momento del dibattito sia anche necessario rivolgere una parola di apprezzamento e di gratitudine al Presidente della Repubblica per la capacità, la fer-

mezza e la lucidità con cui, assolvendo la sua funzione, egli ha accompagnato questo processo ed ha rappresentato un punto di riferimento sicuro e fondamentale.

In cinque anni, onorevoli colleghi, l'Italia, su cui nessuno in Europa avrebbe scommesso, si è posta nelle condizioni di affrontare a testa alta l'esame dei parametri del Trattato di Maastricht e ad un tempo, nonostante la scomparsa e la trasformazione di tutti o quasi i partiti tradizionali, sono state ricostruite le condizioni per un più sicuro equilibrio politico.

Le Camere si danno nuovi regolamenti (il Presidente Violante ha avuto un fondamentale ruolo di tenacia in questo sforzo) volti a garantire la certezza delle decisioni e la qualità della legislazione; riforme incisive sono state introdotte nel sistema delle autonomie sotto il profilo sia della legittimazione popolare degli organi di autogoverno (penso all'elezione diretta dei sindaci, alla legge elettorale regionale) sia del decentramento (penso alla legge Bassanini ed a tutta questa materia in forte evoluzione). Tutto questo è avvenuto in un clima di responsabilizzazione delle parti sociali, a conferma di un dialogo tra la politica e la società.

Ebbene, ciò che desidero sottolineare davanti al Parlamento e ai cittadini è che il paese ha saputo conquistarsi questa dimensione della stabilità, soprattutto politica e del Governo, che tanto a lungo è stata rincorsa e che è un bene prezioso da preservare ad ogni costo. Del resto, questa della stabilità di Governo era l'esigenza principale da cui si partì molti anni fa quando cominciammo a parlare di riforme istituzionali. È la stabilità il parametro sul quale dobbiamo misurarci oggi, mentre iniziamo a discutere il tema delle riforme costituzionali.

Abbiamo davanti a noi appuntamenti di straordinaria rilevanza politica cui sarebbe insensato arrivare in condizioni di nuova instabilità politica ed istituzionale. Sul piano europeo la decisione della moneta unica (che sarà presa nel prossimo maggio e che mi auguro sia favorevole al

nostro paese) non è la sponda a cui l'Italia approda con un ultimo sforzo; è — lo diciamo tutti — l'inizio di una fase che sottoporrà il paese ad uno sforzo straordinario di adeguamento, di trasformazione, di competizione ravvicinata con sistemi economici più forti del nostro, con meccanismi e strumenti di governo centrale e periferico europeo stabili e ben sperimentati. Onorevoli colleghi, in quali condizioni politiche vogliamo che i cittadini, le imprese, le istituzioni attraversino i primi anni della nuova Europa che stiamo contribuendo a costruire? Vogliamo farci trovare in una fase sperimentale di avvio di un nuovo assetto costituzionale mai provato, chiamati a ripetute prove elettorali per le elezioni dei vertici dello Stato, del Governo, del Parlamento, oltre che dei consigli regionali e del Parlamento europeo, che sono già in scadenza? È prudente, è indispensabile, mentre la stabilità politica appare appena ora riconquistata?

Sul piano interno, le riforme di recente introdotte nel campo della distribuzione di poteri, competenze e responsabilità tra il centro e la periferia, sono appena entrate in funzione, con tutte le naturali difficoltà e tensioni che le grandi trasformazioni comportano. Vale la pena di intervenire con nuove modificazioni di fondo, mentre quelle riforme stanno appena adesso sperimentando il loro funzionamento? A noi sembra giusto, anzi indispensabile porre oggi queste domande politiche, perché le risposte, signor Presidente, non riusciamo a trovarle nella proposta contenuta nel documento finale della bicamerale, che viene all'esame dell'Assemblea.

Non è che in astratto quel testo non disegni una forma di Stato e di governo, ma siamo certi che essa darebbe risultati migliori non di quelli che offriva la vita del nostro sistema cinque o dieci anni fa, ma di quel miglioramento su cui tutti siamo d'accordo che si è consolidato nel corso di questi anni, con una situazione in cui abbiamo nuove leggi elettorali, inno-

vazioni legislative e regolamentari ed un nuovo atteggiamento politico che ha già dato il frutto della stabilità?

Io non sono animato da alcuno spirito ostile alla riforma, né da pregiudizi di sorta, ma ritengo necessario esprimere compiutamente tutta la nostra preoccupazione che non si pervenga ad una riforma purchessia, quasi sospinti da una specie di determinismo politico. Io mi auguro e sono convinto che in questa e nell'altra aula del Parlamento vi siano tutte le capacità e l'intelligenza per giungere ad un risultato positivo, così come credo che non ci manchi il tempo necessario a meditare opportunamente prima di arrivare a questa soluzione: per fortuna il paese è guidato da un Governo stabile che è sorretto dal consenso dei cittadini. Non siamo all'emergenza istituzionale.

Quello che desidero sottolineare con particolare forza, signor Presidente, è la grande perplessità che suscita la soluzione indicata nella relazione di maggioranza sul problema della forma di governo. Non voglio dilungarmi sul fatto che tutte le democrazie sono rette, come ha detto l'onorevole Salvi, da sistemi parlamentari o da sistemi presidenziali. Anzi, su questo problema la tradizione repubblicana e quella del partito d'azione, di cui il PRI è l'erede diretto, comprendono sia l'una che l'altra ipotesi: Leo Valiani è presidenzialista, così come lo erano Pacciardi e Calamandrei, mentre mio padre, Spadolini, Visentini e molti altri erano per un sistema parlamentare rafforzato. Quindi non è una questione sulla quale io mi senta di dire che c'è una visione ideologica, ma quello che mi sento di dire a questo Parlamento è che si tratta di due modelli fra loro diversi e sostanzialmente incompatibili. Del resto, nel corso dei lavori della Bicamerale le forze politiche si erano dislocate con chiarezza e caratterizzate, le une, per l'adesione ad un modello parlamentare e, le altre, ad un altrettanto legittimo modello presidenziale o semipresidenziale. Le due forme, lo ripeto, signor Presidente, sono tra loro alternative e non integrabili. Invece dalla

Bicamerale è sortita una proposta che giustappone i due sistemi e li somma.

Non si può parlare a questo proposito di una soluzione originale scaturita da una riflessione sulle esperienze dei paesi democratici. Lo ha detto con chiarezza l'onorevole D'Alema questa mattina: si è trattato « di una soluzione rocambolesca », cioè nata dalle circostanze. Dunque non da un compromesso, che può essere sempre necessario ed utile, ma da una soluzione casuale è nata questa conclusione che, dice l'onorevole Salvi nella sua relazione, « rende il Presidente della Repubblica compartecipe dell'indirizzo di governo ».

In questo senso ed anche per le specifiche attribuzioni che egli ha nel campo della politica estera e della difesa, nonché dei poteri di scioglimento delle Camere al momento della sua elezione, è difficile sostenere che il Presidente della Repubblica sia un organo di garanzia, sostenuto in questo dal voto diretto dei cittadini.

Noi dobbiamo evitare, onorevoli colleghi, che la forma di governo del nostro paese sia caratterizzata dalla presenza di un esecutivo bicefalo. È noto a tutti come l'esperienza francese sia strettamente legata alla storia di quel paese.

Pochi giorni fa la prima pagina di *Le Monde* portava un articolo molto significativo che riferiva di un libro scritto dal figlio di uno dei gollisti più autorevoli, Pierre Joxe, che è il presidente della corte di conti francese e figlio, come dicevo, di quel Louis Joxe, che fu uno dei principali collaboratori del generale De Gaulle, cioè l'ispiratore del semipresidenzialismo. Titolo di questo articolo è: « La funesta elezione del Presidente della Repubblica a suffragio universale ».

Dice Pierre Joxe che è assolutamente necessario che la Francia abbandoni la riforma del 1962 per scongiurare la progressiva drammatizzazione della vita politica e la bipolarizzazione eccessiva che si è determinata. « Noi » — dice Joxe — « siamo il solo paese dove il Capo dello Stato può essere contemporaneamente il

capo dell'opposizione». Ed io vorrei che su questo rilievo il nostro Parlamento meditatesse a fondo.

Onorevoli colleghi, signor Presidente, i repubblicani non riescono in sostanza a comprendere il motivo per cui il nostro paese, che dopo tanti travagli e tanti sforzi sembra avviato sulla via di un più costante e più produttivo equilibrio politico, debba dotarsi di un'architettura costituzionale che contiene in sé il germe dell'instabilità politica e della paralisi istituzionale e che per giungervi debba rinunciare al tragitto positivo dei prossimi tre, quattro, cinque anni dell'attuale stabilità e dei suoi frutti in termini internazionali. Il solo rischio, se non la certezza, di una tale prospettiva dovrebbe indurci tutti alla massima prudenza e lungimiranza.

L'Italia sta introducendo il federalismo attraverso Bassanini, sta sperimentando una forma di Governo parlamentare rafforzato che si dimostra stabile, che almeno noi della maggioranza dovremmo difendere convintamente, e un sistema elettorale che, con tutti i suoi difetti, sta producendo un cambiamento nella cultura e nei volti delle forze politiche; il Parlamento ha introdotto un nuovo regolamento; stiamo per entrare in un fase, quella dell'euro, che tutti diciamo comporterà un'enorme necessità di promuovere aggiustamenti ed azioni che ci facciano godere i vantaggi della moneta unica e non correre i rischi e i pericoli che pure vi sono. È il caso di procedere a tappe forzate? Non è più opportuno riflettere bene e vedere come funzionano le molte ed importanti trasformazioni che abbiamo avviato?

Del resto, onorevole D'Alema, se io comprendo bene le sue preoccupazioni per alcune posizioni che emergono in tema di giustizia, tali preoccupazioni non nascono forse dal fatto che una trasformazione radicale dell'ordinamento giudiziario, come qualcuno propone, come quella che deriverebbe dalla separazione delle carriere della magistratura potrebbe rivelarsi come un rimedio che, al di là delle intenzioni dei proponenti, rende-

rebbe più farraginoso il funzionamento di questo settore, dove già la gente è insoddisfatta? Dunque, per la giustizia dovremmo preferire un aggiustamento progressivo e meditato. Ma se questa è una preoccupazione di cui comprendo il fondamento, possiamo escludere un'analoga preoccupazione per il più vasto intervento che qui ci si propone di fare su tutti i campi della vita nazionale, su tutti i rami della Costituzione, alti e bassi?

Mi auguro, signor Presidente, onorevoli colleghi, che insieme sapremo trovare la strada — nella maggioranza, prima di tutto, e nel confronto con l'opposizione — per adottare le soluzioni più idonee e più in linea con la storia e con i problemi che l'Italia deve risolvere e che in parte ha risolto, con la prudenza e con la saggezza che ebbero i padri costituenti, di chi deve fornire al paese una struttura, come quella che c'è stata trasmessa, che ha saputo accompagnare il cammino dell'Italia dalla tragedia della dittatura alla pienezza della vita democratica. È come interpreti di una delle tradizioni politiche che hanno informato la vita italiana in questo cinquantennio, noi daremo un giudizio sulle conclusioni cui arriverà il nostro dibattito in base a questi presupposti e a questi fondamenti. Grazie (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Sanza. Ne ha facoltà.

ANGELO SANZA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, ho l'onore di aprire gli interventi del gruppo dei cristiano-democratici uniti dicendo subito che avremmo gradito più coraggio nei risultati dei lavori della Bicamerale, ma comunque ne apprezziamo lo sforzo pur di approdare a questo dibattito tanto atteso sin dall'inizio della XIII legislatura. E di questo ringraziamo il presidente e i componenti della bicamerale stessa.

Come è noto, il Polo avrebbe preferito l'elezione di un'Assemblea costituente, perché convinto che solo un mandato popolare *ad hoc* potesse conferire quella rappresentatività necessaria per una pro-

fonda revisione della Carta costituzionale. Il lavoro portato a termine dai commissari non può considerarsi conclusivo, ma rappresenta un punto di partenza, frutto di un accordo che è espressione di quella cultura costituzionale della mediazione che appartiene alla più nobile tradizione cattolica e laica che ha garantito la crescita democratica del nostro paese.

Gli ideali e i valori cui deve ispirarsi una moderna Costituzione sono a mio giudizio plurimi: accanto a quelli dell'equità e della solidarietà si devono infatti porre quelli dell'autonomia e della responsabilità. Si tratta di valori fondamentali per una democrazia che voglia stare al passo con le grandi trasformazioni sociali e culturali del nostro tempo. In quest'ottica si comprende la necessità di una riforma profonda delle istituzioni. Non è più possibile, infatti, mantenere in vita un sistema politico bloccato, che non dà autorevolezza al Governo né consente all'opposizione di svolgere il ruolo che le è proprio. Tutto ciò produce solo una caduta di legittimità dei partiti, dando fiato alle trombe dei sostenitori dell'antipolitica.

Occorre restituire alla politica il ruolo e l'importanza che ad essa sono propri, onde evitare che la protesta dei cittadini contro uno Stato burocratico, inefficiente ed elefantino degeneri in un'esasperazione sempre più diffusa della comunità nazionale.

La crisi del nostro sistema costituzionale si è pericolosamente aggravata con l'introduzione del sistema elettorale maggioritario. A fronte di una Costituzione basata sul sistema parlamentare, si è predisposto infatti un meccanismo elettorale che tende verso il governo del *premier*. A tutto ciò si aggiunge una crisi profonda e radicale dei poteri locali, privi di una reale autonomia. Il sistema delle autonomie elaborato dai nostri costituenti si basava essenzialmente su una forma di decentramento in cui i poteri erano solo in minima parte attribuiti o delegati alle regioni. Oggi però vi sono tensioni autonomistiche che provengono sia da nord sia da sud e che rendono indispensabile

intervenire con riforme reali. Occorre quindi costruire un sistema istituzionale capace di coniugare la governabilità con la tutela delle minoranze, in uno Stato che, all'insegna del presidenzialismo e del decentramento, sappia realizzare un sistema autenticamente bipolare, anche se non bipartitico.

Il testo elaborato dalla Commissione in tema di riforma di Stato (ne ho discusso molte volte con l'amico D'Onofrio, di cui apprezzo lo sforzo) è certamente apprezzabile in quanto, pur non dando vita ad un vero e proprio federalismo, rafforza i poteri degli enti locali capovolgendo lo spirito dell'attuale articolo 117 della Costituzione. Occorre quindi accentuare tale decentramento puntando su due principi fondamentali, la sussidiarietà e la differenziazione, stabilendo la netta separazione delle funzioni pubbliche tra lo Stato da una parte e le regioni, le provincie e i comuni dall'altra. In quest'ottica è pertanto da condividere l'introduzione del federalismo fiscale, che riconosce finalmente la piena autonomia finanziaria di entrata e di spesa ai comuni, alle provincie e alle regioni.

Ma il punto cruciale è certamente la forma di governo, perché ad essa si lega la legge elettorale e il sistema dei partiti che ne consegue. La scelta di una forma di governo semipresidenziale, che certamente condividiamo, deve essere coerente con l'intero sistema e tale da assicurare la governabilità. È però evidente che il problema della governabilità non si risolve finché non si capisce con chiarezza se l'indirizzo politico spetti al Presidente della Repubblica o al Governo. La figura del Presidente della Repubblica nel testo della Commissione è, a nostro avviso, potremmo dire bifronte, per metà con funzioni di garanzia e per metà con funzioni politiche, di indirizzo e controllo. Il fatto che il Presidente della Repubblica sia eletto direttamente dal popolo non risolve l'ambiguità, anzi viene a creare una figura ibrida, investita di un mandato popolare ma con poteri incerti. Ciò può

essere pericoloso, tanto più in un paese dove la democrazia bipolare non si è ancora consolidata.

Noi siamo per un semipresidenzialismo forte, e in questo senso si muovono gli emendamenti sottoscritti dal nostro gruppo e dall'area liberaldemocratica. Se il Parlamento non concordasse nel recepire questo orientamento e si accontentasse di un presidenzialismo debole, in cui il Presidente della Repubblica non ha poteri di governo ma solo un ruolo di garanzia, riterrei opportuno considerare in qualche modo la soluzione avanzata da Rutelli a nome di alcuni sindaci italiani.

Strettamente legata alla forma di Governo è, come già accennato, la legge elettorale, anche se essa non rientra propriamente nei compiti della Bicamerale. L'esistenza oggi di poli disomogenei rende necessaria l'adozione di un sistema elettorale capace di coagulare le diverse culture del paese.

Vorrei fare un'ultima considerazione, signor Presidente e onorevoli colleghi, con riferimento al sistema delle garanzie. Anche in proposito ritengo che la Bicamerale abbia fatto una semiriforma con la separazione del CSM in due sezioni. Occorre mostrare più coraggio, senza imbrigliarsi in vincoli di coalizione, per dare vita ad un sistema capace di riequilibrare il rapporto accusa-difesa davanti ad un giudice terzo, se del caso anche con la separazione delle carriere dei magistrati.

In conclusione, siamo chiamati a sostenere una sfida alta e difficile, quella di adeguare la nostra Costituzione alle mutate esigenze della società, così che sia in grado di affrontare il terzo millennio. Si tratta di un compito arduo che non lascia spazio ai pregiudizi né tanto meno alle convenienze ed ai particolarismi. Bisogna volare alto mostrando coraggio e passione civile per costruire finalmente la tanto attesa seconda Repubblica.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Savelli. Ne ha facoltà.

GIULIO SAVELLI. Signor Presidente, signori deputati, sessanta deputati e dieci

senatori hanno sottoscritto una proposta alternativa al progetto di Costituzione approvato dalla Bicamerale con qualche riserva su uno o più punti. Una proposta articolata, certo, in una serie di emendamenti, perché così prescrive la procedura parlamentare, ma coordinata in un testo alternativo (che mi sono permesso di far pervenire a tutti i parlamentari), per indicare fin dall'inizio il nostro giudizio complessivamente negativo sul lavoro svolto dalla Commissione presieduta dall'onorevole D'Alema. Giudizio negativo anzitutto per una questione formale, già sollevata dall'ex Presidente della Repubblica Francesco Cossiga nella sua lettera al Parlamento del giugno 1991 sulla questione delle riforme costituzionali, nella quale si chiedeva quale fosse l'organo abilitato ad una radicale riforma della Costituzione, operando la distinzione tra potere costituente e potere costituito, il secondo dei quali abilitato a qualche emendamento su un impianto sostanzialmente da conservare secondo l'articolo 138, mentre al primo con un coinvolgimento popolare doveva essere riservato il compito di una sostanziale nuova scrittura.

Alla questione posta da Cossiga non è stata data risposta per cui assistiamo al paradosso che per un verso si continua, come ha fatto anche questa mattina l'onorevole D'Alema, a ritenere valido l'impianto del 1948 e che per altro verso si è ritenuta necessaria una completa riscrittura.

Che cos'è la proposta della Bicamerale? Una proposta di emendamenti alla vecchia Costituzione o la proposta di una nuova Costituzione? È la stessa questione sollevata dall'onorevole La Malfa; la contraddizione consiste, appunto, nel riscrivere tutto pur mantenendo l'impianto. La contraddittorietà della risposta tradisce l'equivoco di fondo. Alla questione sollevata da Cossiga si sarebbe dovuto rispondere o confermando il vecchio impianto, sia pure con qualche emendamento, o convocando una nuova Assemblea costituente. Si è scelta invece l'ambigua strada della Bicamerale per cambiare tutto nella

forma e lasciare tutto inalterato nella sostanza. Questa risposta incoerente è nata dalla volontà di subordinare persino la legge fondamentale dello Stato alle vicende politiche contingenti. Leggiamo ogni giorno sui giornali che il cammino delle riforme avanzerà o si fermerà a seconda del comportamento delle forze parlamentari su questa o su quell'altra questione di giornata. Esattamente il contrario di quanto evidenziava questa mattina l'onorevole Boato quando, citando l'auspicio di Piero Calamandrei, ricordava che la Costituzione deve guardare lontano, non essere subordinata alla politica del momento.

Non aver affrontato correttamente la questione sollevata dal Presidente Cossiga è la causa del risultato deludente del lavoro della Bicamerale, che non propone di cambiare quanto in effetti avrebbe dovuto essere cambiato.

Di quali riforme costituzionali ha bisogno il nostro paese? Ha scritto Angelo Panebianco: «Una democrazia è malata quando esprime governi deboli, senza capacità di decisione. Malata esattamente come una democrazia che all'opposto concentra ogni potere nelle mani di chi occupa i vertici dello Stato». È la mancanza di quell'equilibrio che ha sempre caratterizzato la storia istituzionale italiana. Perché i governi sono deboli lo spiegava già nel 1953 Luigi Sturzo, quando scriveva che «basta il malumore del segretario di uno dei partiti coalizzati a mandare il Governo a gambe per aria». Già allora Sturzo identificava nello strapotere dei partiti la causa della debolezza dei governi.

La riforma di cui l'Italia ha bisogno è appunto questa: la restituzione del potere che spetta alle istituzioni e la riduzione del potere anomalo e irresponsabile dei partiti.

In questo paese il vero potere è detenuto non dal Governo, non dal Parlamento, ma dai capipartito. Ne è prova palpabile il fatto che mentre i deputati *peones* passano le loro giornate a partecipare a centinaia di votazioni — senza, nella maggior parte dei casi, sapere per

che cosa votano e in ogni caso su diretta indicazione dei capigruppo — i segretari di partito non solo sono quasi sempre assenti dalle aule parlamentari, ma addirittura il regolamento della Camera dall'attività parlamentare li dispensa. La stessa Costituzione è decisa in incontri privati, mentre al singolo parlamentare, come al sottoscritto, sono concessi ben sette minuti per dire la sua sull'argomento.

Ebbene, tornando al merito, proprio su questa questione la proposta della Bicamerale lascia tutto immutato. I governi italiani — se venisse approvata la proposta della Bicamerale — resterebbero subordinati, come oggi sono, al Parlamento, attraverso il voto di fiducia e poiché il Parlamento è lo strumento dei partiti, il Governo resterà nelle mani dei segretari di partito, eletti da associazioni private che la legge nemmeno obbliga a procedure democratiche interne.

Con il sistema elettorale attuale i parlamentari sono, nella grande maggioranza, di fatto nominati dai segretari di partito o con la candidatura in collegi sicuri o con la loro inclusione nella quota proporzionale. La legge sul finanziamento pubblico dei partiti, approvata recentemente, ha addirittura previsto che dalle prossime elezioni il candidato debba dichiarare a quale partito intende fare confluire per tutto il corso della legislatura la quota di finanziamento di propria pertinenza: una forma di assicurazione dei segretari di partito nei confronti dei propri parlamentari.

Le coalizioni si formano senza un programma, con l'unico scopo di conquistare il potere e sono, naturalmente, dato il loro modo di formarsi, fortemente conflittuali: non c'è settimana nella quale gli alleati di Governo non si contrappongano su questa o su quell'altra questione. Dato il meccanismo, non c'è da stupirsi se il numero dei partiti si è moltiplicato, anche rispetto al vecchio sistema proporzionale: basta contare su un gruppetto di parlamentari per puntare i piedi, trattare, condizionare, addirittura ricattare il Governo.

A questo si doveva rispondere attraverso un rafforzamento delle istituzioni e lo speculare indebolimento dei partiti, attraverso un esecutivo forte e un Parlamento altrettanto forte, sottratti l'uno e l'altro al potere non democratico e non democraticamente responsabile dei partiti. Un rafforzamento delle istituzioni che, proprio per il numero straordinario e la mancanza di compattezza delle forze politiche, non può che passare in Italia attraverso l'elezione diretta del Capo dell'esecutivo e il rafforzamento del ruolo e del prestigio del Parlamento, secondo la classica regola della democrazia liberale: la separazione dei poteri, il loro equilibrio, il loro reciproco controllo. Da noi invece il Governo è debole, perché costretto per sopravvivere a soggiacere ai ricatti di partito, e la classe politica è forte, perché quando si mette d'accordo nessuno altro potere è in grado di condizionarla.

L'elezione diretta del Presidente della Repubblica è presente nella proposta della Bicamerale inaspettatamente, quasi per caso, per il voto dei rappresentanti della lega. Nei mesi successivi il lavoro della Bicamerale è consistito nel privare il Presidente di tutti i poteri. La legge elettorale che si prospetta, che pure non fa parte di questa discussione, prevede addirittura un rafforzamento dei partiti nella nomina dei parlamentari. Dopo tante chiacchiere sul federalismo, nessuna sostanziale autonomia è riservata agli enti locali, come ha riconosciuto lo stesso relatore, senatore D'Onofrio. Sulla giustizia, i meccanismi di nomina della Corte costituzionale e del CSM lasciano ancora uno straordinario potere ai partiti, ai quali in effetti rispondono gli altri gradi della magistratura.

Mi auguro che questa cosiddetta riforma non venga approvata e che, invece, gli elettori assumano finalmente consapevolezza del fatto che l'Italia ha bisogno non di istituzioni partitocratiche, che hanno già portato il paese alla catastrofe, ma di un vero rinnovamento istituzionale che tragga ispirazione dai principi, tuttora validi, della democrazia liberale, che

hanno trovato, soprattutto negli Stati Uniti, un'attenzione che avrebbe meritato qualche riflessione; cosa che, non a caso, la Bicamerale ha accuratamente evitato.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Malavenda. Ne ha facoltà.

MARA MALAVENDA. Questo dibattito, per la non casuale incomprendibilità con cui è stato veicolato nella società reale e per il palese conflitto di attribuzione da me denunciato, consistente nell'essere state considerate dalla Commissione tutte le relazioni come mera dotazione cartacea e non presupposto indispensabile per l'elaborazione della proposta — tutte, dalle più autorevoli a quelle di ciascun gruppo, in barba all'articolo 1, comma 5, della legge istitutiva — svela una pericolosa e spregiudicata azione di regime che poggia su un'accorta opera di disinformazione, per generare disorientamento e confusione nell'opinione pubblica, che per mesi avete bombardato, nel tentativo di far apparire la Bicamerale lontana dalle problematiche quotidiane.

Così, mentre tutta l'attenzione veniva drogata intorno al presidenzialismo ed al semipresidenzialismo, vi siete apprestati a dare tremende picconate all'impianto della Costituzione. Con questa gestione tutta interna al palazzo, ad uso e consumo delle segreterie di partito, condotta in nome dell'Europa unita e sostanzialmente dettata dal grande capitale, nazionale ed internazionale, e dalle *lobby* ad esso collegate, vi state apprestando ad eliminare definitivamente dalla Costituzione qualsiasi parvenza di solidarietà, eguaglianza, democrazia sostanziale e giustizia sociale, per sostituirle con la dittatura del capitale sui lavoratori e sui settori sociali che ad essi fanno riferimento, stornando ad interessi privati democrazia e rappresentanza politica e sindacale nonché servizi di fondamentale interesse pubblico: in poche parole, l'intera società.

Tutto questo avrà ricadute durissime sulle nostre condizioni di vita e sui nostri diritti e rende definitivamente chiara la vera essenza del Governo Prodi, un sedi-

cente Governo di sinistra che, con buona pace di Bertinotti, osa quello che nessun Governo, né democristiano né craxiano né di destra, aveva mai osato fare, a cominciare dal lavoro in affitto, dai contratti d'area del pacchetto Treu, con cui avete rotto l'unità normativa, contrattuale, categoriale, salariale e territoriale dell'intero lavoro dipendente e parasubordinato, spazzando via importanti conquiste di civiltà e democrazia ottenute dalla classe operaia con decenni di lotte.

Stesso discorso vale per il recente decreto Bassanini sulla rappresentanza nel pubblico impiego, con il quale state organizzando il rilancio del sindacato unico e di Stato, per controllare, con le buone o con le cattive, i lavoratori. State di fatto delegando il riconoscimento sindacale al padronato. Si tratta di un vero e proprio colpo di mano per rafforzare il monopolio dei sindacati collaborazionisti, cioè CGIL, CISL e UIL. Questo è il quadro che state tracciando; sua naturale cornice, la Bicamerale.

Basterebbe da solo l'articolo 56, che stabilisce la supremazia del privato sul pubblico, cancellando la centralità del lavoro e dei suoi soggetti, a rappresentare quale sciagurato misfatto vi apprestate a porre in atto, in ossequio agli interessi dei padroni e del loro mercato. Poco vi importa se ciò contrasta con gli articoli 2, 4, 3, 42, 44, 45 e 46 della prima parte della Costituzione.

Vale la pena di denunciare il tentativo di istituzionalizzare, addirittura costituzionalmente, la sottomissione della politica della Repubblica e dell'intero Parlamento ai gretti interessi contabili e di *business* del capitale finanziario. Con l'articolo 110, infatti, pretendete di attribuire rilevanza costituzionale, con piena autonomia, ad un ente pubblico economico, la Banca d'Italia, laddove la competenza di coordinamento e di controllo sull'esercizio del credito appartiene al Parlamento ed al Governo. In sostanza, pretendete che il consiglio di amministrazione della Banca d'Italia si sostituisca al Parlamento ed al Governo nella definizione delle politiche economiche e sociali. Stridente appare il

contrasto con la lettera e lo spirito stesso dell'articolo 47 della prima parte della Costituzione.

Come poi non soffermarsi sull'articolo 128, là dove si prevede che il ministro della giustizia provvede al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, promuove la comune formazione propedeutica all'esercizio delle professioni giudiziarie e forensi? È come dire che si prevede un'autentica clonazione ministeriale della magistratura e degli avvocati in contrasto con il principio di libertà e di autonomia previsto dagli articoli 2, 3, 4, 9, 35 e 51 della prima parte della Costituzione.

Per quanto concerne i decreti-legge, aventi finora carattere di mera proposta da parte del Governo, l'articolo 99 definisce la loro immodificabilità da parte della Camera, che potrà eventualmente intervenire soltanto in merito alla copertura degli oneri finanziari. Ciò contrasta con lo stesso articolo 90 che prevede la funzione legislativa esercitata esclusivamente dall'Assemblea.

Dulcis in fundo, alla faccia di qualsiasi coinvolgimento popolare, l'articolo 128, uno dei pochi volutamente non toccati da qualsiasi proposta di revisione, offre una *chance*; esso infatti consente, in caso di approvazione da parte dei due terzi dei componenti delle due Camere alla seconda votazione, che non si proceda al referendum popolare, ipotesi più che probabile, anzi praticamente certa visto lo scandaloso andazzo di « inciucio » politico messo in atto, ancora recentemente, sul caso Previti.

Come non denunciare il restringimento delle libertà e delle garanzie politiche insito nella controriforma elettorale, per cui si passa dal voto libero ed uguale per ogni elettore al voto pesante per chi sceglie le coalizioni forti, che ne vedono potenziato il valore in quanto esso comporta l'assegnazione di un maggior numero di seggi grazie a discutibili meccanismi di calcolo elettorale? Lo stesso sbarramento previsto dalla controriforma elettorale manifesta la volontà conservatrice dell'attuale quadro politico, oggettivamente reazionario, che si appresta ad

annientare qualsiasi minoranza politica, proprio come sta avvenendo in campo sindacale, impedendo l'uguaglianza di opportunità nella competizione elettorale allo scopo di ostacolare la possibile futura reversibilità delle condizioni di minoranza.

Le nostre proposte sono le seguenti: abrogazione integrale dell'intero progetto di revisione della seconda parte della Costituzione e trasformazione di bisogni sociali fondamentali quali il lavoro, la salute, la casa, l'istruzione, l'assistenza, la previdenza, la tutela ambientale e territoriale in diritti esigibili con esclusiva competenza pubblica, erogati gratuitamente ed al massimo livello possibile ai lavoratori dipendenti e parasubordinati, ai pensionati e ai disoccupati; riduzione dell'orario di lavoro a 32 ore a parità di salario, vincolando a ciò qualsiasi finanziamento pubblico all'impresa; decadimento delle flessibilità sancite nel « pacchetto Treu »; conferimento dei diritti sindacali forti agli organismi unitari dei lavoratori eletti con la proporzionale secca e revocabili in qualsiasi momento; vincolo di indirizzo economico e finanziario per le leggi di bilancio, programmazione e finanziarie, finalizzato al soddisfacimento dei bisogni sociali fondamentali; centomila nuove assunzioni nella Guardia di finanza per recuperare 300 mila miliardi all'anno di evasione e di elusione fiscale e contributiva, insieme alla drastica riduzione delle spese militari, per garantire la copertura finanziaria di tale proposta.

La montagna di emendamenti « operai » scaricati qui dai Cobas contro gli sciagurati contenuti della vostra bicamerale vuole rendere visibile, nel sepolcro imbiancato della democrazia di questo Parlamento, l'incompatibilità di classe delle profonde ragioni dei lavoratori con questo Governo antioperaio ed antipopolare.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Soda. Ne ha facoltà.

ANTONIO SODA. Signor Presidente, signor presidente della Commissione bi-

camerale, colleghi, la sinistra democratica considera le costituzioni, non solo secondo la tradizione che va da Aristotele ad Hegel, come le leggi essenziali di ogni comunità politica, ma le concepisce soprattutto come fonti normative supreme di assunzione di valori, affermazioni vincolanti di razionalità, equilibrio dei poteri, garanzia ed argine agli arbitrii della forza, protezione delle libertà, strumento per l'affermazione e per l'espansione dei diritti della persona in un quadro di umana solidarietà.

Guardiamo in particolare alla nostra Costituzione non solo come architettura formale che definisce le regole dell'ordine giuridico, bensì come progressivo e non immutabile trasferimento nella legge delle aspirazioni delle donne e degli uomini alla felicità umanamente possibile. Questa è la ragione etica prima ancora che politica per la quale abbiamo accolto con naturale sintonia l'ammonimento di Giuseppe Dossetti a costruire nei principi della I parte della Costituzione gli argini invalicabili poco fa duramente contestati con rozzezza culturale dal rappresentante della lega, e a riformare gli istituti che quei principi, sintesi felice di libertà e solidarietà, devono garantire e realizzare.

La vita della Repubblica negli ultimi decenni è stata investita da molteplici fattori di crisi: alcuni sono effetto del tradimento, della distorsione e della disapplicazione della Costituzione, altri esprimono nel mutato panorama ideologico le debolezze genetiche del nostro ordinamento, altri ancora hanno causa nel nuovo scenario internazionale, nella crescente interdipendenza, prima per distretti e poi per continenti fino alla globalità, delle economie nazionali nella dimensione planetaria del destino di pace e di progresso o di distruzione e di morte dei singoli popoli.

La degenerazione del sistema dei partiti, l'occupazione dello Stato da parte di oligarchie organizzate in centri di potere alternativi alle istituzioni, la corruzione ed anche l'illegalità diffusa sono indubbiamente estranei all'assetto dei valori definiti nella Costituzione. Le oligarchie del

denaro e degli interessi alterano, distruggendolo, l'equilibrio dei poteri: corruzione e illegalità sporcano fino alla corrosione la trasparenza e l'imparzialità delle pubbliche amministrazioni. Ma su queste analisi non si può costruire, secondo le suggestioni di una destra avventurosa, il messaggio di superamento totale della Carta e programmare l'obiettivo di destrutturazione dei valori che la sorreggono, proponendo un diverso rapporto pubblico-privato, una nuova Costituzione economica, un mutamento del modello di Governo verso forme personalistiche, una caduta delle garanzie giurisdizionali.

Questo obiettivo, ancora oggi affermato in contrapposizione ai limiti propri della revisione, non può neppure essere perseguito surrettiziamente attraverso lo scardinamento e l'alterazione dei principi definiti nella I parte. Valga per tutti, a testimonianza emblematica della necessità di vigilare sulla salvaguardia dei principi, il dibattito anche aspro sul criterio di sussidiarietà, ripreso anche questa mattina dal relatore D'Onofrio. Credo che nell'affrontare il tema vi sia stato nel paese e nella Commissione un grande equivoco semantico: l'assunzione, anche nel linguaggio comune, di questo termine che esprime un mero criterio di ripartizione della competenza nella categoria dei principi, e dunque nella sfera dei valori, ha portato inevitabilmente alla strumentale concezione della legittimità di incidere nell'equilibrio pubblico-privato sancito nella I parte della Costituzione.

Anche settori del cattolicesimo democratico, volendo rendere più forti e più saldi i valori della persona umana, naturalmente preesistenti allo Stato, quindi da questo semplicemente riconosciuti e non attribuiti, sono precipitati nella trasformazione del criterio a valore vincolante per una diversa relazione pubblico-privato. Su questa sfuggita ambiguità la destra liberista ha immediatamente letto il cosiddetto principio di sussidiarietà come supremazia del mercato sulle scelte pubbliche di garanzia dei diritti. La definizione, infine, accolta nell'articolo 56 del testo con il voto contrario della destra rispetta

ora il valore proprio dei costituenti dell'antioriorità della persona allo Stato e della simultanea assunzione di responsabilità sociale dei poteri pubblici, che senza negare le libere determinazioni della persona promuovono i valori dell'uguaglianza e delle pari opportunità, riconoscono i diritti economici e sociali. Non abbiamo compreso perciò il dissenso sul punto manifestato dal gruppo di rifondazione comunista ed insisteremo affinché nel testo sia inserito il riferimento alla valorizzazione delle formazioni sociali, come è stato proposto dal Forum del terzo settore.

Riprendendo ora le considerazioni iniziali, ribadiamo che una seconda Repubblica non può nascere sulle macerie e sulla distruzione dei partiti, ancorché il sistema politico italiano necessiti di una ristrutturazione in senso bipolare, per la quale la legge elettorale è uno degli elementi importanti ma non è il fattore taumaturgico ed esclusivo, come talvolta sembrano assumere certi professori. La democrazia governante non può costruirsi su rifiuti, sull'indebolimento e sulla mortificazione delle Assemblee rappresentative, benché siano doverosi e urgenti la loro razionalizzazione, il superamento del bicameralismo perfetto, la riorganizzazione dei poteri e il rapporto con il Governo. Né tanto meno un nuovo ordinamento può fondarsi e svilupparsi sullo stravolgimento dei principi e dei valori, sebbene anche la sezione programmatica della Carta richieda una rivisitazione in direzione dell'aggiornamento e dell'espansione dei nuovi diritti di cittadinanza. Un nuovo assetto della Repubblica deve nascere per superare le debolezze del parlamentarismo classico nelle sue degenerazioni assembleari e trasformistiche, come fu auspicato — lo voglio ricordare all'onorevole La Malfa — dagli stessi costituenti e come è già avvenuto nelle grandi democrazie europee. Deve rispondere alle esigenze scaturite dai processi di globalizzazione che richiedono regole, limiti e controlli sul piano nazionale e sul piano internazionale.

L'interconnessione delle economie, nelle dimensioni e nelle forme attraverso le quali si è dispiegata, è un processo mondiale del tutto impensabile per i padri costituenti. Il fenomeno è irreversibile per le sue cause genetiche legate ai nuovi competitivi processi produttivi e alla inevitabile libertà dei commerci. La globalizzazione, superando i limiti propri dei processi economici, si propone come nuova concezione del mondo e della persona informata ai principi di un neoutilitarismo che tende ad omogeneizzare non solo la produzione e i consumi, ma anche l'informazione, la cultura e il pensiero. Questi processi hanno trasformato la natura stessa degli stati nazionali nel loro elemento costitutivo, la sovranità, nel duplice aspetto verso l'esterno nei confronti degli altri stati e verso l'interno nell'organizzazione dei poteri. E di questa trasformazione dobbiamo prendere atto, governarla e guidarla. O dovremo essere soltanto noi, nel nostro ordinamento e nel nostro paese, estranei a queste esigenze e a queste necessità?

La prima trasformazione, quella che riguarda la sovranità esterna, è sempre più oggetto di cessioni ad enti sovranazionali. La limitazione ed il raccordo dei poteri nell'organizzazione delle relazioni internazionali, fondate sul rapporto di reciproco affidamento fra gli stati, impongono esecutivi stabili (questa è una delle ragioni fondamentali per cui la nostra forma di governo non regge), istituzioni politiche solide, la ristrutturazione dei poteri e la ristrutturazione sul territorio e la riorganizzazione di questi poteri, rappresentanze efficienti e democratiche. Nel contempo, come aspetto superficialmente contraddittorio (ma solo superficialmente contraddittorio), la globalizzazione ha sprigionato le spinte autonomistiche di cui si è fatto interprete il rappresentante della lega, la ricerca della comunanza degli interessi per aree omogenee ed interdipendenti per produzioni e per traffici, al di là dei vincoli storici e culturali dell'originaria appartenenza delle comunità agli stati nazionali.

A sollecitare le riforme sono dunque cause endogene: il centralismo soffocante; gli apparati burocratici paralizzanti; la debolezza del Parlamento, solo apparentemente centrale nelle nostre istituzioni; l'instabilità funzionale e non temporanea o momentanea dei governi. A queste cause endogene si aggiungono dunque ragioni di ordine più generale. Questo vorrei ricordare in particolare all'onorevole La Malfa, la cui lettura della società italiana, della sua struttura politica, dei suoi problemi economici e della sua organizzazione sociale, è statica, arretrata, fuorviante, non tiene conto delle dinamiche dei processi internazionali, della riorganizzazione degli Stati, delle ristrutturazioni delle Costituzioni avvenute in tutti i paesi democratici. Una lettura che si limita a considerare l'esistente, le dinamiche che si svolgono, fa torto agli stessi costituenti, che avvertirono la necessità di un ripensamento complessivo della Costituzione mano a mano che si sarebbero presentati i problemi.

Sono dunque in queste complesse dinamiche, che la politica deve governare, le motivazioni della necessaria revisione costituzionale.

Alle domande che esse pongono per ragioni di democrazia la Commissione bicamerale ha tentato di dare risposta, affrontando i temi della riorganizzazione dei poteri sul territorio attraverso il federalismo, della stabilità del Governo attraverso una forma di semipresidenzialismo temperato, della collocazione dell'Italia nei processi di unificazione europea e mondiale attraverso un nuovo rapporto fra Governo e Parlamento nelle scelte di politica internazionale, per piegare alle ragioni dei popoli le dinamiche del mercato.

Accanto a questi temi si colloca il delicato problema — aperto in tutte le democrazie e non soltanto nel nostro paese — tra indefettibile indipendenza dei giudici e loro responsabilità nell'esercizio dei poteri, nonché fra autonomia della magistratura e responsabilità del Governo nell'assicurare l'ordine e la civile convivenza.

Non intendo in questa sede affrontare analiticamente le ragioni delle scelte compiute in Commissione dalla sinistra democratica e le soluzioni che abbiamo prospettato e che riproponiamo sugli aspetti che non condividiamo. Mi siano consentiti solo pochi cenni critici ed alcune limitate considerazioni.

Sulla forma di Stato proponiamo l'ordinamento federale nel rispetto delle autonomie speciali esistenti ed anzi nella previsione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (questa è una delle altre urgenze che l'onorevole La Malfa non riesce a cogliere, non riesce a vedere come chi non si accorge della casa che inizia a bruciare).

Orbene, questo ordinamento federale riconosce agli enti politici territoriali (soggetti costitutivi della Repubblica e quindi cotitolari con lo Stato di quote originarie di sovranità) ampie potestà legislative e la competenza generale amministrativa. Anche gli avversari più irriducibili del progetto hanno infine dovuto riconoscere il reale spostamento dei poteri dal centro alla periferia.

Il federalismo certo non può identificarsi e risolversi nel Senato o nella Camera degli esecutivi regionali, ancorché sia necessario un forte raccordo istituzionale tra poteri locali e Parlamento nazionale. La soluzione adottata del Senato a sessioni ordinarie ed integrate, per quanto migliorativa dell'originaria proposta, è ancora del tutto insufficiente. La configurazione del Senato a doppia composizione è in effetti costruzione complessa, che può incidere negativamente sul sistema delle fonti e pregiudicare il ruolo unitario della seconda Camera. Se il federalismo è componente essenziale della nuova forma dello Stato, la funzione di garanzia del sistema è inseparabile dall'attuazione del federalismo come processo continuo di dialettica e relazione fra lo Stato e le comunità locali.

In ragione di queste riflessioni abbiamo presentato due emendamenti per la costituzione o di un Senato federale a base elettiva territoriale o di un Senato a

composizione permanentemente mista (elettiva e di rappresentanza delle autonomie) con funzioni unitarie.

Sulla forma di governo l'equilibrio realizzato su un sistema a doppio motore che funziona normalmente sul circuito maggioranza-esecutivo e che può contare sul Capo dello Stato elettivo quale motore di riserva mi sembra difficilmente modificabile senza alterazioni ovvero senza mettere in discussione l'intero impianto. Il modello è certamente neoparlamentare. Laddove vi è il rapporto fiduciario fra l'esecutivo e l'Assemblea elettiva rimaniamo all'interno della cultura e della tradizione della democrazia parlamentare. È inutile, onorevole Cossutta, gridare allo stravolgimento del rapporto tra Parlamento e Governo e della centralità del Parlamento. Il ruolo del Parlamento non è mortificato, in quanto lo stesso potere di scioglimento dell'Assemblea non discende da una decisione arbitraria del Presidente, ma segue alle dimissioni del primo ministro per sfiducia del Parlamento o ad una oggettiva sconfitta della maggioranza nell'elezione del Capo dello Stato.

Le questioni connesse al sistema delle garanzie sono state affrontate dal versante dei diritti dei cittadini. A questa logica rispondono il principio dell'unità funzionale della giurisdizione, la separazione dei compiti di alta amministrazione del Consiglio superiore rispetto alla funzione disciplinare, l'elevazione al rango costituzionale dei principi universalmente riconosciuti della ragionevole durata dei processi, della parità dell'accusa e della difesa, della pienezza del contraddittorio ed infine l'accesso diretto dei cittadini alla Corte costituzionale.

Non abbiamo condiviso l'articolazione del Consiglio in due sezioni rilevando che per tale via, più che rafforzare l'equidistanza del giudice dalle parti, si spezza la cultura unica della giurisdizione e paradossalmente si spinge il corpo dei pubblici ministeri verso concezioni di autosufficienza...

PRESIDENTE. Dovrebbe concludere, onorevole Soda.

ANTONIO SODA. Concludo, signor Presidente, rilevando che in campo internazionale opportunamente abbiamo esaltato il ruolo del Parlamento nel governo dei processi di cessione di sovranità e rifiutando eccessi giacobini. Scelto un esecutivo fondato sul rapporto corpo elettorale-maggioranza di Governo, convince l'istituzione delle autorità amministrative di garanzia, la costituzionalizzazione dell'autonomia della Banca d'Italia non per scelte tecnocratiche o perché il mercato e la moneta siano valori in sé. La scienza, la tecnica, il mercato, la moneta restano strumenti per realizzare politiche di sviluppo e di progresso. La loro autonomia resta mezzo per raggiungere i fini democraticamente assunti nell'ambito del principio immanente della sovranità popolare.

Il cammino della riforma sarà lungo e faticoso, ma ci auguriamo che nessuna forza politica voglia sottrarsi al dovere di dare al paese istituzioni più efficienti e democratiche, per affrontare il nuovo millennio (*Applausi dei deputati dei gruppi della sinistra democratica-l'Ulivo, dei popolari e democratici-l'Ulivo e di rinnovamento italiano*).

PRESIDENTE. Onorevole Soda, vorrà dire che qualche collega del suo gruppo parlerà un po' meno!

È iscritto a parlare l'onorevole Guidi. Ne ha facoltà.

ANTONIO GUIDI. Presidente, presidente della Commissione bicamerale, onorevole D'Alema, colleghi, rappresentanti del Governo, oggi vivo questa realtà con sentimenti non opposti ma convergenti.

Sicuramente vi è la consapevolezza dell'importanza del momento, un'importanza notevole anche se non straordinaria come quella che avrebbe avuto la costituente che molti di noi auspicavano.

C'è però anche una preoccupazione endogena a ciò che la bicamerale finora ha scritto; vi sono alcuni punti estremamente qualificanti ed importanti, altri con qualche contraddizione. In ogni caso, il dibattito in Parlamento potrebbe riuscire a superare in parte tali squilibri.

Vi è inoltre una preoccupazione esogena, della quale parlerò tra breve.

Un punto è sicuro: qualcosa bisognava fare. La bicamerale non è stata probabilmente la risposta più alta, ma certo — come dicevo prima — è stata importante. I costituenti della bicamerale hanno fatto molto, assai bene — credo — in alcuni punti, ma non sta a me dare voti, casomai collaborare per migliorare e rendere coerente ai bisogni della gente ciò che la nuova Costituzione, la seconda parte, può offrire. Certo, quel che si deve fare e si farà deve tener conto — su ciò non comprendo coloro i quali non volevano fare nulla, ci mancherebbe altro, bisogna fare tanto ed anche di più — del tempo straordinario in cui ci troviamo, che non può vivere di ordinarietà. Ad alcuni di noi, indubbiamente, farebbe piacere affermare che la Costituzione ha sempre funzionato e quindi può rimanere così com'è, senza essere toccata. È troppo facile! Ammiro lo sforzo compiuto dal presidente D'Alema e dagli altri membri della Commissione; spero anche altrettanto possa essere fatto da noi quando il percorso si farà più serrato.

L'Italia è molto cambiata; questo non è un convegno sul cambiamento della società italiana ma una autoresponsabilizzazione di noi parlamentari che abbiamo un mandato da eseguire. Se non vi è un sentire sofferto, scomodo del parlamentare circa il fatto che il tempo è cambiato, credo che anche l'evento costituito dal prodotto della bicamerale che l'Assemblea discuterà non avrà tutta l'importanza che dovrebbe avere. La società è cambiata. Quando si è scritta tutta la Costituzione c'erano tantissimi problemi: un'Italia da ricostruire, un antifascismo da affermare, ma anche le tante lacerazioni da affrontare, perfino nelle stesse famiglie, che una lotta contro un regime razzista così deprecabile aveva creato.

C'era però un elemento importantissimo, se vogliamo immateriale, ma essenziale nel vivere e nel sentire: la sensazione forte da parte di quasi tutti, chi più chi meno (purtroppo qualcuno non ha mai avuto voce in capitolo), di far parte di

qualcosa di importante, che anche con la ricostruzione architettonica, che forse è l'aspetto meno importante ma certo più visibile, si poteva dar vita ad una società migliore.

In parte questo è avvenuto, ma oggi siamo in presenza di profonde trasformazioni: penso allo scollamento di cui tutti parliamo — chi perché ci crede e ne soffre; chi per maniera — tra società civile e politica.

Come dicevo, oggi sono in atto profonde trasformazioni. Mi permetto di accennare in primo luogo a quella di noi politici: non più un politico né una politica che può promettere l'elargizione, ma una politica ed un politico che, se sono seri, devono promettere la riduzione della sofferenza e delle difficoltà. Si tratta di un cambiamento di 180 gradi. Non più la ricerca del facile consenso legato alla promessa, ma la complessa gestione della difficoltà, dell'essere e del sentire. Ciò è qualcosa di molto importante, perché se questo processo non viene capito anche la stessa politica si impoverisce.

Parlando di impoverimento, abbiamo il problema sempre più urgente delle vecchie e nuove povertà; abbiamo il problema impellente, irrinunciabile dell'accoglienza, come diritto-dovere, dei cittadini di paesi lontani nella logica civile, appunto, dell'accoglienza.

Abbiamo poi il problema epocale degli anziani, i quali non debbono essere concepiti come un peso bensì — lo abbiamo detto tante volte già nel sindacato nel quale ho lavorato fino ad oggi — come una risorsa. Spesso, però, tra le enunciazioni ed i fatti il passo non solo è lungo, ma non viene fatto.

C'è poi una mutazione genetica del rapporto tra genitori e figli, nella riaffermazione di tutti della centralità di una famiglia in continua trasmutazione, spesso con grandi sofferenze interne. Abbiamo giovani che hanno cambiato non la loro aspirazione a vivere una vita autonoma, ma certo hanno modificato un rapporto e ciò è drammatico, non positivo. Nel passato c'è sempre stata una voglia del giovane, adolescente o post-adolescente, di

conflittualizzare con l'adulto la propria dimensione. Era doloroso, ma in fondo irrobustiva le ali per volare, per creare una società nuova anche all'interno del proprio io.

Oggi ci troviamo di fronte al dramma dell'adolescenza lunga: figli che per mancanza di lavoro, di sicurezze e di tante altre cose materiali ed immateriali si trovano costretti ad essere adulti-bambini in una famiglia, quella di appartenenza, in un rapporto che non discende da scelte affettive, ma che è quasi una prigione che non finisce mai. Questo va a discapito proprio dei rapporti affettivi.

Parlando di prigione, bisogna parlare di una giustizia spesso troppo lunga per i cittadini non VIP, ma sconosciuti; bisogna parlare di una prigione vera (il carcere), nella quale si sconta spesso la pena aggiuntiva (questa sì mai giusta) del sovraffollamento e della promiscuità.

Poi c'è la prigione di se stessi. Mi riferisco alle persone con handicap, con disabilità, che poco hanno avuto voce in capitolo, anche se tante lotte le abbiamo fatte e forse si sta un po' meglio di prima.

Concludo, dicendo che mi pare che la bicamerale si trovi di fronte a due problemi. Innanzitutto quello della coerenza interna, di trovare un aggiustamento: faremo di tutto perché le incoerenze che ho già letto siano in qualche modo ridotte o eliminate. Vi è poi un altro problema (e mi ricollego alle speranze iniziali): i compiti della bicamerale ed i suoi risultati, man mano che si va avanti, non dovrebbero essere esposti all'esterno come vittoria di uno e sconfitta di un altro, ma dovrebbero apparire come il collante che cementi nuovamente la società civile, la gente con noi politici, per far capire che lo sforzo che si sta compiendo è uno sforzo di organizzazione diversa dello Stato, ma anche di un ruolo pedagogico, un ruolo ideale (se ne parla poco e qualche volta si pensa che questi ideali facciano sorridere, ma sono il collante della nostra società).

È auspicabile che dalla bicamerale...

PRESIDENTE. Dovrebbe concludere, onorevole Guidi.

ANTONIO GUIDI. ...si riattivi quel volano fiducia-speranza senza il quale il nostro ruolo viene veramente depauperato.

Credo che tutti noi dobbiamo cogliere l'importanza del momento, nel quale i diritti-doveri di rappresentare le differenze politiche ed ideologiche facciano un passo indietro, quando serve, nella logica del cosiddetto bene comune (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Fiori. Ne ha facoltà.

PUBLIO FIORI. Signor Presidente, se vogliamo, come vogliamo, valorizzare i risultati ed il lavoro della bicamerale, credo sia un errore tentare di enfatizzarli o di circondarli di facili trionfalismi.

Il tentativo di barricarci all'interno dell'impianto che con successo la bicamerale ha disegnato ci fa correre il rischio di non arrivare all'obiettivo che tutti ci proponiamo, quello di definire i contorni di un nuovo Stato all'interno del quale sia migliore la qualità della democrazia.

Quindi, dobbiamo evitare i trionfalismi, dobbiamo evitare di trasformare la bicamerale in uno strumento per accordi politici; ognuno di noi, svincolato dalla disciplina di gruppo o di partito, come parlamentare della Repubblica, come rappresentante della nazione, deve esprimere con coscienza quello che pensa, in modo che si capisca se effettivamente si sia raggiunto il risultato che si voleva raggiungere e cosa manchi affinché esso venga effettivamente raggiunto.

La sovranità popolare, un bipolarismo effettivo, un nuovo strumento di partecipazione democratica, una maggiore qualità della giustizia: sono questi i temi sui quali ci dobbiamo misurare e sui quali non possiamo fare un accordo politico che serva a superare le difficoltà del momento, ma sul quale invece dobbiamo arrivare ad un accordo forte, che cambi le linee di fondo della nostra vita associata. Se ben guardiamo, l'obiettivo contro il

quale la bicamerale si muove in realtà, se si volesse dirlo con una parola, è la vecchia partitocrazia, il vecchio strumento partitocratico che ha occupato la società.

Vorrei portare un contributo dicendo che a mio giudizio — naturalmente parlo, come suol dirsi, a titolo personale, ma qui dentro per fortuna ognuno parla a titolo personale, perché appunto rispondiamo di ciò che diciamo e di ciò che facciamo personalmente all'opinione pubblica e alla nazione, e non esistono vincoli né di partito né di gruppo — ci sono dei punti deboli, che riguardano innanzitutto il presidenzialismo; l'impressione di chi ha vissuto all'esterno della bicamerale è che nella sostanza la Commissione abbia affrontato il problema di quale forma dare alla guida del paese, ma che poi, non avendo potuto trovare un accordo di larga maggioranza su cosa fare, si sia rifugiata in una sorta di presidenzialismo, che è tale come dato formale ma che non lo è come dato sostanziale. Quindi, delle due l'una, con grande realismo: o questo presidenzialismo in attesa fa un passo indietro e diventa un'altra cosa oppure fa un passo avanti e si arricchisce di poteri, perché francamente un Presidente con una larga investitura e con una scarsa possibilità di gestione e di guida politica non sarebbe un grande risultato.

Quanto al problema del federalismo, ci sono alcuni punti interrogativi, che sono talmente grossi da richiedere un approfondimento, senza il quale rimaniamo nel limbo delle buone intenzioni.

La composizione della seconda Camera, l'elenco delle competenze statuali, l'introduzione del concetto dello statuto speciale per tutte le regioni e l'autonomia fiscale per ogni regione: si tratta di temi che non hanno trovato una soluzione nella bicamerale e che quest'ultima ha portato giustamente all'esame dell'Assemblea perché si assuma le proprie responsabilità.

Lo stesso discorso vale per la giustizia: è una soluzione che non si capisce bene in quale direzione voglia andare. Lo sdoppiamento del CSM significa, non avendo avuto la possibilità di assumere una de-

cisione precisa, fare una scelta che il Parlamento dovrà specificare, modulare e concretizzare. Il problema di fondo infatti è se nel sistema giudiziario italiano si debba seguire l'esempio delle altre democrazie occidentali, creando una differenziazione precisa e netta fra giudice e pubblico ministero, o se invece si debba continuare in questa sorta di balletto degli equivoci dove il PM non è giudice ma praticamente siede alla porta accanto, perpetuando in sostanza tutto ciò che abbiamo visto in questi anni, che molto spesso ha anche significato una sorta di politicizzazione di una pur esigua parte della magistratura.

Quindi, in sostanza, si perpetua tutto ciò che abbiamo visto in questi anni e che molto spesso ha anche significato una sorta di politicizzazione di una sia pur esigua parte della magistratura.

Vi è infine la legge elettorale, che noi dobbiamo affrontare soltanto lateralmente, per così dire, perché vi è solo un ordine del giorno, ma che è l'aspetto che maggiormente mi inquieta. Dico questo perché voglio che rimanga a verbale morale del dibattito odierno.

Ritengo che la proposta di legge elettorale sia di fatto il punto critico di tutto l'impianto della riforma. Se ho capito bene dall'enunciazione un po' astratta e un po' ambigua dell'ordine del giorno approvato in Bicamerale, nella sostanza corriamo il rischio di fare una riforma elettorale che consegna il Parlamento nelle mani dei partiti. Mettendo insieme un sistema uninominale senza primarie, quindi senza una garanzia che attribuisca al cittadino elettore la possibilità di fare una scelta, e il doppio sistema, che di fatto crea uno strumento che attribuisce alle segreterie dei partiti la scelta in ordine successivo di coloro che saranno eletti, noi di fatto, se approvassimo una proposta di questo genere, metteremmo in mano alle segreterie dei partiti la scelta del Parlamento. Rispetto alla vecchia partitocrazia, quella tanto vituperata e tanto combattuta, almeno nelle parole, da tutte le forze politiche, ci troveremmo a fare un passo indietro. Infatti, mentre prima vi

era una sorta di scelta da parte degli elettori, pur con tutti i limiti e le deformazioni che abbiamo vissuto, in questo caso avremmo un partito principe che si impossesserebbe delle due Camere, accoppiando a questa nuova potestà anche un allontanamento dalle regole democratiche quale mai abbiamo potuto constatare negli ultimi cento anni.

L'articolo 49 della Costituzione (so che questo non era un tema di competenza della Bicamerale), che è un dato centrale della cosiddetta partecipazione democratica, come il Mortati ebbe modo di sottolineare ampiamente durante i lavori dell'Assemblea costituente, non è stato mai applicato perché i partiti, anziché essere, come vuole la Costituzione, uno strumento di partecipazione, si sono trasformati in soggetti politici che esercitano la rappresentanza politica in contrasto con quanto previsto dalla nostra Carta costituzionale. A partiti siffatti, che in questi ultimi anni hanno aumentato la dose della loro capacità di accentrare il potere, si accompagnerebbe una legge che attribuirebbe agli stessi un potere infinito, cioè il potere di diventare di fatto padroni egemoni di Camera e Senato.

Credo dunque che occorra una riflessione molto attenta. Non si tratta di fare compromessi; non è pensabile che si utilizzi una vicenda così importante per il futuro del paese come la riforma costituzionale per fare dei compromessi politici o, se volete, degli accordi politici, perché è in gioco non un provvedimento che attiene alla gestione del paese (una legge, una riforma di tipo ordinario) ma la qualità della nostra democrazia. Dobbiamo quindi evitare scorciatoie, che sono semplificazioni, che puntano ad obiettivi politici ed utilizzano lo strumento come fine e viceversa. Dobbiamo evitare le astuzie di facciata, cioè la tentazione, che io leggo nelle carte della bicamerale, di voler presentare all'opinione pubblica un presidenzialismo che è tale solo formalmente. Dobbiamo evitare questa ambiguità di fondo per cui abbiamo incassato un presidenzialismo ma in realtà esso è

soltanto una carica « impagliata » che non ha alcun potere sul futuro e sul presente della nostra società.

Inoltre, dinanzi all'esigenza di dare alla nostra vita una maggiore qualità di democrazia, non possiamo compiere atti di forza. La semplificazione delle strutture e delle procedure democratiche attraverso una legge elettorale che di fatto mortifica il consenso popolare e la sovranità dei cittadini costituisce un atto di forza che non ci porta alla soluzione perché non è consentito pensare che per poter risolvere i problemi della nostra democrazia sia indispensabile costruire un nuovo sistema che di fatto sanziona l'esistenza e la necessità di un deficit di democrazia. Non è vero che questo paese può essere governato meglio soltanto se togliamo ai cittadini un altro spazio, un altro pezzo della loro sovranità! Non è vero che la qualità della democrazia in questo paese migliorerà se noi daremo ai partiti politici, così come sono organizzati, un maggior potere sulle istituzioni democratiche! È una scorciatoia pericolosa che dobbiamo evitare.

Il mio invito, il mio modesto contributo, va allora in questa direzione. Il risultato della bicamerale è un punto di partenza, non un punto di arrivo. Ora bisogna cominciare a fare delle scelte, a fare quelle scelte che la bicamerale non ha voluto, non ha potuto fare perché ha cercato di raccogliere intorno alle sue proposte la maggiore quantità di consensi. Ma non sempre l'ottima qualità del risultato dipende dalla quantità dei consensi. Non bisogna confondere il fine con il mezzo, presidente, non è vero che, come qualcuno tenta di contrabbandare, poiché su una certa cosa vi è un grande accordo quest'ultima è buona. Non è vero, la qualità dell'accordo non dipende dalla quantità di coloro che vi partecipano. Bisogna allora lavorare per trovare un accordo, ma senza scorciatoie, senza semplificazioni e in questo senso credo che il Parlamento — Camera e Senato — sarà molto disponibile per arrivare ad una soluzione che consenta effettivamente un grande cambiamento per il paese.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Carotti. Ne ha facoltà.

PIETRO CAROTTI. Signor Presidente, vorrei innanzitutto esprimere un ringraziamento sentito per il lavoro svolto dalla Commissione, dagli onorevoli e senatori relatori e dal presidente che con determinazione ha consentito un esame ormai non più rinviabile, all'attenzione del paese, di una rivisitazione complessiva di una parte del patto sociale fondamentale che è finalmente uscito dagli oscuri e paludati dibattiti di ordine scientifico per addetti ai lavori e per i giuristi per arrivare ad esplodere nelle aule parlamentari, per essere sottoposto ad esame, per operare una verifica di aggiornamento che non sarebbe stato possibile rinviare (ciò sarebbe stato infatti incomprensibile agli occhi dell'intero paese).

L'esiguità del tempo a mia disposizione mi obbliga a circoscrivere il mio intervento ad alcune osservazioni sul tema, per così dire, onnivoro della giustizia, che ha indiscutibilmente catturato gran parte dell'attenzione e che rappresenta un punto nodale di scelte politiche e per la verifica delle opzioni scientifico-ideologiche di un'intera classe politica, oggi chiamata a ripensare se stessa.

Vorrei però svolgere alcune osservazioni preliminari sulla scelta che ha portato a scartare l'ipotesi di una nuova Costituente (che a mio avviso non avrebbe avuto ragioni storiche) facendo ripiegare (a mio giudizio positivamente) su una Commissione bicamerale che tiene in debito conto quanto già emerso nel corso dell'accanito, interessante e vivace dibattito circa la tenuta e la modernità sostanziale della prima parte della Costituzione. In negativo vorrei segnalare all'attenzione del presidente della Commissione e agli onorevoli relatori un dato che probabilmente non è sfuggito nel corso della discussione: una sorta di farisaica pretesa di disciplinare alcune pieghe e alcuni aspetti che secondo me male trovano patria giuridica nella Costituzione. Qualcuno diceva che queste debbono essere brevi ed oscure; io credo che debbano

essere brevi e chiare. Ma in alcune espressioni, in alcuni passaggi, in alcune pretese di disciplina arriviamo probabilmente ad elevare a principio costituzionale alcune materie che certamente sono di competenza della legge ordinaria e alcune addirittura di fonte normativa gerarchicamente inferiore.

Venendo quindi al problema della giustizia, vorrei intanto segnalare che secondo il mio punto di osservazione la crisi di quest'ultima — un dato che effettivamente merita la massima riflessione — non trova la causa, la giustificazione, l'origine nell'assetto costituzionale delle norme, quanto piuttosto in una disciplina ordinaria sulla quale obiettivamente questo Parlamento ha ormai inciso il bisturi e che ci aspettiamo possa avere un miglioramento, ponendosi anche come referente quella serie di principi di cui molto brevemente parlerò di qui a qualche momento.

Ritengo che l'accostamento al problema operato dal lavoro della bicamerale sia estremamente corretto. È stata effettivamente amplificata quella visione della giustizia in termini di servizio e non di bilanciamento di poteri. La giustizia — come ricordava Aristotele, onorevole Soda — è certamente un mezzo e non è un fine; è il tipico strumento per poter rappresentare i diritti dei cittadini. La stessa autonomia della magistratura è stata osservata e disegnata dal nostro padre costituente e anche dalle leggi dell'ordinamento giudiziario non come semplice disegno e confine dei suoi rapporti con il Parlamento e gli organi esecutivi, ma come mezzo e strumento per poter realizzare meglio le garanzie dei cittadini. E il fatto che oggi ci sia una necessità di aggiornare, per i prossimi cinquant'anni, un patto sociale sottoscritto, che è nato da grandi valori e la cui parte fondamentale resta attuale — qualcuno, con termine oculistico, giustamente ha ricordato che si parlava di visione presbite e non certo miope —, ci obbliga ad usare lo stesso metro di giudizio. Ci obbliga quindi a non contestualizzare, sulla scorta dell'onda emotiva, alcuni episodi recenti, fino al punto di

fare guerre di religione o fino al punto di giustificare dei deliri di onnipotenza, che avrebbero uno spazio corto rispetto ad una visione che invece deve disciplinare in maniera corretta, sulla spinta e sull'ottica del rispetto delle garanzie dei cittadini, quelle garanzie che noi riteniamo ormai non più differibili.

Dico questo perché ho colto — aleggiava in qualche intervento — una qualche venatura critica (e ne faccio parola perché vorrei che di questo restasse traccia) a proposito di alcune scelte sull'interpretazione dell'articolo 68 della Costituzione che hanno visto in qualche modo una diversificazione di posizione. Io faccio parte di coloro che hanno raccolto « frizzi e lazzi » per una scelta che è stata interpretata in maniera probabilmente non aderente alla visione complessiva della maggioranza. Però, forse, io ho commesso l'errore di prendere effettivamente sul serio tutti coloro i quali facevano riferimento ad una libertà di coscienza (esponenti politici di grande autorevolezza), i quali, nel momento in cui poi si è esercitata la libertà di coscienza, hanno ritenuto più libera la coscienza conforme e compatibile ad una determinata visione. Se questo dovesse essere un elemento che in qualche modo — insieme ad altri, insieme all'agitazione che interviene nei rapporti difficili, resi tali anche dall'intervento pregevole della magistratura, alla quale riconosco il grandissimo merito di aver inciso col bisturi su fenomeni che non potevano più essere tollerati — facesse da guida, certamente non sarebbe un viatico per porre delle regole, che probabilmente avrebbero il difetto di essere mirate su una visione immediata e di corto respiro rispetto invece a quello che deve essere il disegno complessivo.

Per quanto riguarda le soluzioni adottate, io condivido l'opinione del relatore, quando fa riferimento alla necessità di spingersi oltre rispetto alla unità non meramente funzionale della giurisdizione, la quale mi sembra più un trucco terminologico che la rispondenza ad un principio di diritto fondamentale. Secondo me, la scelta deve essere ancor più radicale e

sono per la necessità di una unità sostanziale, che probabilmente verrebbe ad incidere in maniera non estremamente positiva sul disegno dell'architettura istituzionale attuale, ma renderebbe un servizio utile all'intera cittadinanza, al popolo italiano.

Allo stesso modo, sulla differenziazione delle funzioni tra le attività dell'organo inquirente e quelle dell'organo giudicante, dico con molta chiarezza — si tratta di una mia opinione personale e, immagino, del gruppo al quale appartengo — che non c'è alcun retropensiero nel sostenere a voce alta che il nostro obiettivo è di potenziare l'autonomia e l'indipendenza della magistratura.

Vorrei, inoltre, che non vi fossero interpretazioni non autentiche rispetto ad una mia posizione, che ho espresso anche in altre sedi, circa l'opportunità di amplificare, di marcare geneticamente in maniera un po' più visibile la differenziazione delle funzioni nella magistratura, tenendo conto che abbiamo alle spalle una riforma che ha stravolto il procedimento penale, trasformando in accusatorio un regime inquisitorio che aveva rappresentato la stella polare dalla quale era derivato il disegno di tutta la normativa precedente.

Il potenziamento e l'autonomia della magistratura, al cui interno, ovviamente, vedo la figura dei rappresentanti del ministero pubblico, non può che transitare attraverso il riconoscimento di caratteristiche diverse. Si tratta di un punto che ha formato oggetto di un dibattito acceso, che probabilmente risente di alcuni vizi di interpretazione, quali quelli che segnalavo nella prima parte del mio intervento. Non vorrei si dimenticasse che il tasso di democrazia di un ordinamento non è dipendente dalla natura dell'organo del ministero pubblico o dai suoi rapporti con gli organismi politici od istituzionali. Vi sono paesi di sicura tenuta democratica nei quali vi è addirittura una contiguità, un'osmosi con il potere esecutivo, che sfiorano la subordinazione gerarchica; mi

riferisco alla Francia, alla Gran Bretagna, alla Svezia, ai Paesi bassi e perfino alla Cina popolare.

In sostanza, banalizzare un pensiero, come da qualcuno è stato fatto, per cui coloro che sono favorevoli alla diversificazione delle funzioni vorrebbero in qualche modo subordinare l'attività del pubblico ministero al potere esecutivo, è un atteggiamento che a mio avviso arreca un grave torto anzitutto all'intelligenza di chi lo assume, ma, soprattutto, alla storia recente e meno recente del nostro paese.

Vanno privilegiate una cultura di legalità, una cultura di garanzie ed una cultura di giurisdizione. Probabilmente avremmo avuto — per così dire — meno dialogo tra sordi se si fosse proceduto in maniera diversa: anziché depotenziare un'autonomia degli organi inquirenti, si sarebbe dovuto arrivare al potenziamento delle attività e della parità difensive. In questo modo, probabilmente, si sarebbero sciolti alcuni equivoci e il discorso sarebbe stato più scorrevole e avrebbe consentito di conseguire traguardi espressivi più conformi alla mia visione del problema.

Sotto il profilo concreto, vi sono alcune scelte che rimetto alla valutazione del relatore, del presidente e di tutti i membri della Commissione, scelte di immensa portata che segnano davvero un passaggio storico sotto l'aspetto della filosofia del diritto. Penso, ad esempio, all'articolo 129, nel testo risultante dall'ultima elaborazione della Commissione. In tale disposizione si fa riferimento a tre concetti fondamentali. In particolare, segnalo che parlare di tutela penale in relazione a beni di esclusiva rilevanza costituzionale implica una scelta della quale si deve tenere conto anche nella prosecuzione dell'esame della legge sulla depenalizzazione, della quale sono stato relatore. Infatti, la quasi totalità delle disposizioni contravvenzionali tutela beni non di rilevanza costituzionale. Pertanto, se questa scelta — che, a quanto mi risulta, è stata effettuata in maniera pressoché unanime — sarà condivisa, le conseguenze non potranno che essere quelle, che peraltro mi sento di sposare a pieno titolo, della

riduzione al concetto di diritto penale minimo, che vada a relegare l'intervento soltanto a quei settori che rendono indispensabile un'attività dello Stato tanto costosa per i cittadini e per lo Stato medesimo.

Lo stesso riferimento al criterio di offensività, un diaframma difficilmente coglibile dal quale addirittura far conseguire la non punibilità nel caso in cui non vi sia non soltanto un'offensività ma un'offensività concreta, implica a mio avviso scelte che dovrebbero essere demandate quanto meno all'articolazione di una legge ordinaria. Come principio costituzionale, la cosa è assolutamente condivisibile ma non aggiunge e non toglie nulla rispetto alla definizione del concetto...

PRESIDENTE. Onorevole Carotti, dovrebbe concludere!

PIETRO CAROTTI. Mi avvio alla conclusione e vi risparmio quello che avevo in mente di dire e che spero di poter esporre in una prossima occasione.

Concludo con un'osservazione fondamentale di carattere politico, che a mio avviso va formulata in quest'aula. Sono un parlamentare eletto per la prima volta in questa legislatura ed ho affrontato il mio mandato con grande dedizione e passione, spero anche con un milligrammo di professionalità. Tuttavia, ritengo che non dobbiamo più rinviare la riflessione su noi stessi, perché se arrivassimo alla conclusione che non siamo in grado di riformare noi stessi, si determinerebbe una delegittimazione complessiva della classe politica.

Per quanto riguarda me ed il mio gruppo, garantisco la nostra massima disponibilità ad ascoltare le ragioni degli altri. Infatti, non abbiamo preclusioni...

PRESIDENTE. La invito a concludere.

PIETRO CAROTTI. La ringrazio, Presidente (*Applausi dei deputati del gruppo dei popolari e democratici-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Neri. Ne ha facoltà.

SEBASTIANO NERI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la discussione che si sta avviando sulla proposta di legge costituzionale elaborata dalla Commissione bicamerale segna un momento importante nella vita della nostra democrazia, perché si svolge in una fase in cui profonde trasformazioni sono intervenute nella nostra società e tra le forze politiche che l'hanno interpretata.

Noi stiamo ancora, in termini istituzionali, in forza di una Costituzione disegnata nell'immediato dopoguerra, quando una realtà composita, fatta di realtà contrapposte, ha reso necessario disegnare un delicato equilibrio tra i poteri istituzionali e tra coloro che esercitano funzioni rappresentative all'interno dei poteri costituzionali. Si trattava di una necessità che prendeva atto di una frammentazione difficilmente componibile della situazione italiana e che, al di là dei passaggi intermedi, non poteva non sfociare in un sistema di tipo proporzionalistico, che dava quindi voce e rappresentanza a tutte le componenti della composita realtà italiana.

Era una situazione nella quale spesso talune componenti importanti si contrapponevano l'una all'altra in termini antitetici, tant'è che negli anni passati molte forze politiche si sono caratterizzate per una posizione di alternativa al sistema.

La rivoluzione pacifica compiutasi in questi anni ha prodotto un risultato importante. Oggi tutti ci riconosciamo nel sistema democratico. Oggi tutti vogliamo confrontarci per migliorare questo sistema, per assicurarne funzionalità e modernità affinché esso sia in grado di dare risposte concrete alle esigenze dei cittadini.

Era pertanto necessario intervenire su un impianto costituzionale che partiva da presupposti del tutto differenti da quella che è la situazione odierna. Era quindi necessario porsi il problema di assicurare stabilità e governabilità al paese senza stravolgere le regole della democrazia,

perché questa è l'unica strada percorribile, anche se non è certamente la migliore in assoluto. Tuttavia, l'esperienza dei paesi a democrazia avanzata ci dice che l'unica strada fino ad oggi sperimentata è quella di un sistema bipolare, che è il solo che riesce a garantire l'alternanza.

Ridisegnare i rapporti costituzionali in questo contesto significa rivedere gli equilibri fra i poteri dello Stato e scrivere regole che garantiscano un confronto e che assicurino realmente un'alternanza che dia senso ad un bipolarismo che non è ancora compiuto. Intendo dire che in tale contesto, nel momento in cui abbiamo scelto una strada bipolare e ad impronta maggioritaria, con la possibilità per forze che non rappresentano la maggioranza assoluta nel paese di governarlo stabilmente per la durata di una legislatura, era fondamentale rivedere il sistema delle garanzie. Ed era importante rivederle in ambito politico affinché la minoranza non fosse prevaricata, messa a tacere, ma potesse legittimamente aspirare e coltivare il progetto di ottenere in futuro la maggioranza. Inoltre, era importante rivedere il sistema delle garanzie in ordine alla posizione dei cittadini ed ai diritti di libertà degli stessi.

In questo contesto non poteva non essere ritoccato il sistema delle garanzie in relazione all'azione della magistratura. Nel 1989, con l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, abbiamo definitivamente scelto in materia penale un sistema di processo accusatorio, vale a dire un processo di parti. Si è trattato di un primo passo, che oggi deve essere completato sul piano costituzionale, per stabilire che la giurisdizione ha una posizione ed una funzione di terzietà nell'ambito dei rapporti tra poteri dello Stato.

Bisognava rimarcare questo ruolo affinché la fase di transizione — purtroppo lunghissima — che il nostro paese sta attraversando non si protraesse oltre e affinché i poteri dello Stato avessero ciascuno una sua precisa identità, che potesse poi consentire un corretto eserci-

zio delle proprie funzioni nel rispetto delle garanzie dei cittadini, che sono i destinatari ultimi dell'equilibrio funzionante di un sistema costituzionale. Terzietà della giurisdizione, quindi, significa assoluta autonomia ed indipendenza di chi è chiamato a stabilire o a ristabilire i principi della legalità violata. È infatti evidente che fisiologicamente, laddove non vi sia violazione della legalità, manca il presupposto per un intervento di quello che è il potere della magistratura; laddove si rende necessario l'intervento della magistratura, di per sé deve esservi stata una violazione dei principi di legalità.

Se l'assetto politico assume una connotazione bipolare, quindi di un confronto tra posizioni alternative che si contrappongono l'una all'altra per affermare il diritto di ciascuno a governare sulla base del consenso espresso dai cittadini; se la traduzione di questo principio in tutti i gangli costituzionali porta ad accettare quella che è la regola del processo delle parti, sia in materia civile che in materia penale, specialmente con riguardo alla giurisdizione penale bisogna accettare il principio che il pubblico ministero oggi svolge un'azione di parte e non certamente un'azione giurisdizionale in senso stretto.

Questa è una parte particolare. Non mi addentro nel dibattito perché i termini temporali non consentono di sviluppare questo tema, sul quale la discussione è accessissima; ma certamente in questo contesto e alla luce delle scelte ordinali del processo penale vigente, non si può affermare che l'azione della pubblica accusa sia soltanto una parte dell'azione giurisdizionale in senso lato: il pubblico ministero è, con tutte le sue peculiarità, parte in un processo nel quale è chiamato a giudicare un giudice che deve e non può che essere terzo.

La Costituzione deve recepire un'impostazione di questo tipo? Certamente sì! Essa deve garantire questa posizione di terzietà del giudice.

La tradizione italiana non consentiva e non consente però, a mio avviso, di fare passaggi radicali e di arrivare ad una

radicale separazione delle carriere, come pure avviene in altri paesi a democrazia consolidata. Per cui, il problema vero non è « separazione sì, separazione no » delle carriere; il problema è, in relazione all'assetto costituzionale complessivo che uscirà all'esito dei lavori della bicamerale, quale sarà l'equilibrio tra i poteri. Il sistema funziona quando il sistema di pesi e contrappesi risulta essere armonico ed equilibrato. Ed ecco che allora quel problema non è più o non può essere quello della separazione delle carriere in sé; il problema è quello di vedere in che termini viene e può essere garantita la terzietà dei giudici e l'autonomia assoluta ed indiscutibile dei pubblici ministeri. Nello specifico, visto che discutiamo di una proposta concreta di riforma della Costituzione, se le proposte uscite dalla bicamerale garantiscono da un lato la terzietà del giudice, dall'altro lato devono fare altrettanto riguardo all'autonomia dei pubblici ministeri.

Credo di poter dare una risposta positiva a questo problema, perché l'ultimo testo licenziato dalla bicamerale, dopo l'esame degli emendamenti, ribadisce la sottoposizione del pubblico ministero soltanto alla legge e all'ordinamento giudiziario. Credo di poter dare una risposta positiva anche perché il mantenimento del pubblico ministero nell'ordine della magistratura consente di estendere allo stesso quelle garanzie che sono previste per tutta la magistratura. E tuttavia la diversità di ruolo non poteva non essere rimarcata e riconosciuta e non poteva non essere recepita nel testo costituzionale.

L'argomento che sta sollevando maggiori discussioni è quello della divisione del Consiglio superiore della magistratura in sezioni.

PRESIDENTE. Onorevole Neri, deve avviarsi a concludere.

SEBASTIANO NERI. Di quanto tempo dispongo ancora, Presidente?

PRESIDENTE. Dispone ancora di 39 secondi.

SEBASTIANO NERI. Spero di riuscire a completare il mio pensiero.

La divisione in sezioni del Consiglio superiore della magistratura può essere condivisa o meno. A mio modesto parere — ed esprimo in proposito un'opinione personale — sarebbe stato probabilmente preferibile affidarla ad una riserva di legge ordinaria, perché ciò avrebbe dato al sistema maggiore flessibilità ed avrebbe consentito di sperimentarne il funzionamento. Non credo tuttavia che la scelta operata in tal senso sia fondamentalmente irreparabile. La diversità delle funzioni e la disciplina interna autonoma prevista per i pubblici ministeri non intacca certamente la loro autonomia né è propeudeutica — secondo l'impianto costituzionale proposto — ad una sottoposizione del pubblico ministero all'esecutivo.

Dobbiamo fare tutti uno sforzo concreto di lettura attenta del nuovo dettato costituzionale ed evitare speculazioni emotive.

Nel ringraziare il presidente per la tolleranza che ha dimostrato nel concedermi di concludere il mio intervento, termino con un'ultima considerazione. Noi dovevamo chiedere — e credo che i fondamentali siano stati effettivamente inseriti nella formulazione licenziata dalla bicamerale — la garanzia della terzietà del giudice, la garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza del pubblico ministero, la possibilità che l'ordine giudiziario nel suo complesso non abbia a temere alcuna ingerenza indebita da parte della politica in quelle che sono le sue prerogative.

L'autonomia e l'indipendenza della magistratura con questa formulazione restano a presidio di un equilibrio ragionevole tra i poteri. Credo non vi debbano essere altre preoccupazioni. Le Camere dovranno eventualmente indirizzare il proprio sforzo alla finalità di perfezionare questi ruoli e non certo per riprendere in esame argomenti che nessuno ha inteso lasciare nel limbo della discussione nel testo già licenziato dalla bicamerale. L'autonomia e l'indipendenza della magistratura nel suo complesso sono ancora riconosciute e garantite da questo testo della

Costituzione. Se sul piano funzionale riusciremo a fare di meglio, ne trarrà vantaggio tutto il paese. Laddove dovessimo adottare questo testo, credo che nessuno avrebbe motivo di gridare allo scandalo, perché non vi è lesione di alcuna prerogativa costituzionale pregressa né di alcun principio fondamentale di una società democratica.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Luciano Dussin. Ne ha facoltà.

LUCIANO DUSSIN. Questa proposta di riforma costituzionale non è assolutamente condivisa dalla lega nord, ma sembra non aver ottenuto grandi riconoscimenti neanche nell'ambito dello stesso partito del presidente della bicamerale, né tanto meno dagli alleati di rifondazione comunista (come abbiamo sentito questa mattina). Di questo scarsissimo entusiasmo si ebbe prova già nel congresso regionale del PDS veneto, svoltosi a Vicenza nel febbraio 1997. I giornali evidenziarono con grandi titoli le opinioni di molti esponenti e sindaci del PDS veneto; l'opinione più diffusa era che questa è una « riformetta » che lascia le cose a metà e che non concede autonomia finanziaria. I sindaci di Adria, Belluno e Padova concordarono su questa riflessione: senza risorse il trasloco dello Stato è impensabile.

Sempre nel febbraio 1997 i segretari regionali del PDS di Emilia, Toscana, Veneto, Lombardia, Piemonte e Liguria firmarono un documento ampiamente riportato dalla stampa, nel quale veniva denunciato un tradimento del federalismo per mancanza di segnali sui relativi trasferimenti di risorse. Sono convinto che a tutt'oggi questi dubbi non si siano modificati e che, anzi, si siano rafforzati.

Il 2 gennaio 1998 il presidente della regione Toscana Chitti — portavoce di tutti i presidenti delle giunte regionali — è stato molto chiaro: ha detto che questo nuovo Stato federale così non va; che è il « federalismo che non c'è »; che sono troppe le materie lasciate ad esclusiva competenza dello Stato.

Ma non sono soltanto gli addetti ai lavori a non fidarsi di queste riforme. Ne è prova un recentissimo sondaggio di opinione realizzato su incarico degli industriali vicentini, i quali hanno affidato il compito ad Ilvo Diamanti al fine di comprendere gli orientamenti sociali di quella provincia. Il sondaggio ha avuto risultati interessanti. Sono stati riportati da tutti i giornali; *Il Sole 24 ore* ha dedicato alla notizia una pagina intera. Ebbene, i risultati parlavano da soli: « no » allo Stato dall'87,9 per cento dei cittadini intervistati; « sì » alla secessione dal 40,2 per cento. Questi dati, secondo Diamanti, confermano ed aggravano gli orientamenti sociali non solo della provincia di Vicenza ma di tutto il nord. In sostanza emerge l'immagine di una società che ha normalizzato il senso di distacco nei confronti dello Stato e delle istituzioni; vive cioè tale frattura senza traumi. E questo è un segnale molto importante da valutare, a nostro giudizio.

La lega nord conosce da tempo tale situazione ed aveva offerto alla Commissione bicamerale una proposta di legge costituzionale che purtroppo è stata giudicata inammissibile dal Presidente della Camera. Essa prevedeva norme per lo svolgimento di referendum sull'autodeterminazione. Il senso della nostra proposta era molto chiaro: l'autodeterminazione indica il diritto naturale dei popoli di darsi un regime politico interno nonché il diritto delle popolazioni di acquisire l'indipendenza. Accettare tale proposta avrebbe significato comprendere i sentimenti dei cittadini, senza doverli apprendere dalle indagini pubblicate sui giornali in questi giorni. Non lo si è voluto fare; anzi, a nostro giudizio, è stata elaborata una proposta peggiorativa dell'attuale Costituzione. Si sono infatti voluti introdurre concetti centralisti sin dal primo articolo. La Repubblica — che non viene definita « federale » — è formata da regioni, province, comuni e — è questa un'aggiunta rispetto al testo iniziale — dallo Stato. Forse, con ciò, si vuole costituzionalizzare l'immortalità dei ministeri romani. Tra l'altro non era necessario scriverlo, poiché

abbiamo già avuto la prova che neanche con un referendum popolare si è riusciti ad abrogare un ministero, quello dell'agricoltura; tanto che ora abbiamo a che fare con un ministro, il ministro Pinto, che è un fantasma per volontà popolare.

Non si comprende poi la scelta di prevedere nel testo costituzionale che Roma sia la capitale della Repubblica. Ciò non è scritto nel testo del 1948, ma verrà previsto ora con la riforma.

Cosa dire poi dell'aggiunta, fuori tempo massimo, del termine « federale » solo nel titolo riguardante la nuova forma di Stato? Infatti, tale termine non compare negli articoli del testo.

I cittadini padani voteranno sicuramente contro tali proposte. Il risultato sarà quello di un voto a favore della riforma probabilmente nel centro-sud, e di un voto decisamente contrario in Padania. La logica, infatti, continua ad essere chiara anche tra le righe del nuovo elaborato: si continua a prelevare ricchezza da una certa area geografica per indirizzarla secondo le logiche che si sono seguite finora, con i controlli che ben conosciamo e via dicendo.

Il referendum darà esiti che lasceranno ampia traccia nella storia del nostro paese. Sarà un referendum ufficiale a sancire definitivamente i diversi interessi socio-economici del paese, come da anni la lega denuncia, anche se tale aspetto è sempre stato sottovalutato dalla politica centralistica che vuole continuare a gestire la pubblica amministrazione nel modo in cui ciò è stato concepito fino ad oggi; una pubblica amministrazione che non è un servizio ma un dominio. La conseguenza è che la Padania, l'area economico-produttiva più forte dell'intera Europa, si trova oggi in una condizione di inferiorità di tipo coloniale all'interno del contesto italiano.

La lega nord, il 25 maggio scorso, è riuscita con le proprie forze a chiedere, attraverso un referendum, l'opinione dei cittadini rispetto alle riforme costituzionali. Ebbene, 4 milioni e 800 mila cittadini si sono espressi per l'indipendenza della Padania. Voi rispondete loro preve-

dendo, nel nuovo testo costituzionale, l'immortalità dei ministeri romani ed introducendo una novità, cioè che Roma è la capitale della Repubblica non federale. Con queste proposte è come giocare con la benzina vicino al fuoco. Mi auguro che alla fine prevalga il buon senso e vengano accolti alcuni emendamenti che il nostro gruppo presenterà a tale proposta. Altrimenti, come già detto anche da esponenti di rilievo di questa maggioranza, l'esito del referendum sulle riforme costituzionali aprirà una stagione di rivendicazioni legittime, ma dai difficili contorni. Bisogna capire che la sovranità popolare va rispettata fornendo risposte chiare a domande, altrettanto chiare, di autogestione.

Pericolose sono le risposte che vengono a tutt'oggi da giudici a caccia di spillette e fazzolettini verdi o quando, come è successo nel maggio dell'anno scorso, a delibere comunali tendenti a ricordare il bicentenario della caduta della Repubblica Serenissima, con l'esposizione per un giorno da parte dei comuni della sola bandiera della regione Veneto, i prefetti hanno risposto facendo piantonare dai carabinieri la torre civica di Treviso; peggio ancora, a Cittadella, un comune del padovano, i carabinieri hanno costretto il sindaco a riporre la bandiera nel cassetto. Chi ha paura dei simboli mal si concilia con le riforme e questa proposta secondo noi ne è la chiara prova.

I cittadini si aspettavano che lo Stato avesse competenze, come più volte detto, solo su moneta, fisco, Forze armate e sulle grandi infrastrutture. Non risulta così dal testo predisposto, perché lo Stato si tiene tutto, ha trenta deleghe, più di prima; al massimo riesce a concedere a regioni, provincie e comuni di scrivere i regolamenti attuativi di scelte che arrivano dai palazzi romani, o di incrementare il prelievo fiscale locale.

Che dire poi del federalismo fiscale, vincolato alla salvaguardia di due esigenze? La prima è la certezza per lo Stato di far fronte agli interessi sul debito pubblico attraverso il prelievo fiscale; la seconda tende a ripartire il resto (di che cosa non è dato sapere) tra Stato, regioni, provincie

e comuni, in modo da procedere anche in questo caso sulla base del principio della solidarietà, vale a dire le solite migliaia di miliardi che vanno in aree, tra l'altro, non controllate dallo Stato. A tale riguardo mi permetto di avanzare un suggerimento per la bicamerale. In determinate aree della penisola probabilmente serve più Stato, in altre forse meno. È una considerazione banale, semplice ed ovvia, ma che non traspare dagli elaborati ed è quanto invece è chiesto ad alta voce da gran parte dei cittadini.

Per chi non lo avesse ancora capito, con questi presupposti, quindi, salta anche il federalismo fiscale, perché lo Stato dovrà garantire l'erogazione degli interessi sul debito pubblico ed i soliti trasferimenti. Ai comuni ed agli enti locali in genere, dunque, spetterà solo un aumento del prelievo fiscale locale.

A preoccupare la lega nord per l'indipendenza della Padania sull'esito delle riforme, a dire il vero, ci aveva già pensato qualche mese fa il ministro Bassanini con le sue leggi pacchetto, il quale, con una delega, si è preso dodici anni di tempo per rivedere la distribuzione dei trasferimenti nei comuni. Questo la diceva già lunga. Noi pensavamo di aver capito male, ma è proprio così: si è preso dodici anni per rivedere cosa si possa fare nei comuni per dare la possibilità ai sindaci che non hanno trasferimenti, o ne hanno molto meno rispetto ad altri, di giungere ad una perequazione che comunque possa dare risposte sul territorio. Dodici anni sono un tempo siderale, assolutamente fuori da qualsiasi contesto logico.

Si potrebbe anche continuare. Sappiamo che il federalismo comporta il movimento di ingenti capitali e che quindi è pericoloso attuarlo, pena la rivolta sociale del sud (potrebbe succedere anche questo). Noi, dunque, avevamo fatto un tentativo, proponendo, secondo il federalismo alla tedesca, che sembrava accettabile, una soluzione che non costava niente, per verificare se essa poteva essere accolta. Nei *Länder* tedeschi per accedere ai concorsi pubblici, infatti, bisogna avere la residenza da almeno cinque anni: noi

dunque abbiamo avanzato un'analogha proposta, che però è stata bocciata in Commissione, quando si parlò della legge Bassanini sul decentramento delle funzioni, sia dal Polo che dall'Ulivo. Quindi non si vuole fare né il federalismo che costa, né quello che non costa.

Concludo parlando di questo ritaglio di giornale. Il titolo è eloquente: « Cent'anni fa il Veneto sparava sul centralismo ». Si tratta di un documento del 7 giugno 1889 della redazione della *Gazzetta di Venezia* sul progetto per costruire una federazione politico-regionale. L'allora direttore si chiamava Ferruccio Macola e si domandava: « Se non convenga insorgere contro l'accentramento enormemente dannoso di tutto il sistema politico ed amministrativo marcato con le leggi presentate dal Crispi ».

Il direttore della *Gazzetta di Venezia* annotava ancora: « È ingiusto che dopo tanti anni di Governo con gabinetti di tutti i colori il Veneto, e con il Veneto la Lombardia, abbiano pagato sempre di più, molto di più, delle altre provincie, usufruendo in proporzioni assai minori degli aiuti governativi ». Auspicava, naturalmente, l'autonomia amministrativa, che non c'era allora e non c'è neanche oggi, ed insisteva dicendo: « È enorme che per qualunque piccola spesa, per qualunque pratica di ordine secondarissimo si debba ricorrere a Roma dove, per la quantità imponente di materie da sbrigare, tutti gli affari subiscono immensi ritardi ».

Da ultimo — e concludo — elencava una serie di cifre che documentavano quanto poco pesasse il Veneto che con un decimo della popolazione italiana avrebbe dovuto occupare un decimo delle cariche dello Stato: invece, ministri veneti nessuno; segretari generali nessuno; direttori generali nei vari ministeri nessuno; ispettori generali nessuno; generali d'armata nessuno; e via discorrendo.

Questo è un articolo del 1889, se fosse stato scritto oggi...

PRESIDENTE. Era una fase diversa della storia italiana!

È iscritto a parlare l'onorevole Grimaldi. Ne ha facoltà.

TULLIO GRIMALDI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, che il dibattito si sarebbe svolto in un'aula vuota era prevedibile, direi anzi scontato; ma che la seduta sia disertata anche da qualche relatore è cosa che io ritengo vada anche al di là di quello scadimento dei lavori parlamentari che tutti purtroppo dobbiamo constatare quotidianamente.

Non che questo cambi molto, però è un segno di quel mancato rapporto...

PRESIDENTE. Onorevole Grimaldi, sono presenti quattro relatori, oltre al relatore di minoranza.

TULLIO GRIMALDI. Forse il quinto, che manca, è raccolto in ritiro spirituale per farsi illuminare dalla Provvidenza, come ha detto questa mattina!

PRESIDENTE. Questo è un fatto positivo per tutti!

FEDERICO ORLANDO. È in colloquio diretto con Calamandrei!

TULLIO GRIMALDI. Come dicevo, Presidente, non è che questo cambi molto, ma forse è il segno di quel mancato rapporto tra la Commissione bicamerale, che ha lavorato chiusa nel suo ambito, quasi con una sorta di disprezzo, ed il resto del Parlamento, tanto è vero che in molte occasioni è stata forzata la legge istitutiva della Commissione stessa, nel senso che, per esempio, essa avrebbe dovuto prendere in esame le proposte di legge che erano state presentate entro una certa data ed avrebbe dovuto lavorare su alcune materie che erano state indicate, rispettando termini precisi e prefissati da una legge costituzionale immodificabile (per lo meno da un regolamento).

Tutto questo non è avvenuto. Non solo: i testi sono diversi da quelli che erano stati presentati, sono quelli elaborati da Comitati ristretti, poi sottoposti il 30 giugno alla facoltà emendativa dei parla-

mentari. Di tali emendamenti non si è tenuto conto, come non si è tenuto conto dei tempi previsti (trenta giorni); la Commissione è andata avanti prendendosi più tempo ed elaborando altri testi con Comitati ristretti.

Dico questo non per aprire una polemica, che forse adesso non avrebbe senso, ma soltanto per sottolineare che quando si attua una revisione costituzionale ci sono due strade: una è quella di un potere costituente che deve trarre legittimazione da un'investitura popolare diretta a seguito di avvenimenti importanti in un paese; l'altra è quella di una revisione costituzionale che naturalmente deve seguire certi precisi percorsi, che nel nostro caso sono già delineati dall'articolo 138, che è stato violato con la legge costituzionale istitutiva e poi dalle stesse regole che tale legge dettava, anch'esse in un certo senso forzate (per usare un eufemismo).

Ebbene, a questo punto si può quasi ritenere che la Commissione bicamerale si sia arrogata un potere costituente che non aveva, che non poteva trarre da alcuna legittimazione, un potere che ha portato addirittura ad inserire nel tema delle garanzie una riforma della giurisdizione che non era assolutamente prevista nel dibattito intervenuto. Questa non è una mia opinione personale, è un'opinione che è stata avanzata da più parti da illustri costituzionalisti.

Se adesso andiamo a vedere quale sia il prodotto di questa Commissione bicamerale, rileviamo che molte sono le contraddizioni emerse, anche perché gli ambiti erano limitati alla seconda parte della Costituzione. Contraddittorio è anche il modo in cui essa ha lavorato: per esempio, sono state costituzionalizzate questioni che certamente dovevano essere trattate da leggi ordinarie; sono stati puntigliosamente inseriti taluni dettagli che non sono assolutamente di rilevanza costituzionale. Già la legge ordinaria dovrebbe avere i caratteri della generalità e dell'astrattezza, e a maggior ragione una riforma costituzionale dovrebbe occuparsi di principi generali, senza entrare in

dettagli così particolareggiati, che poi rendono imm modificabile il testo. Gli esempi sono moltissimi (magari nel corso del mio intervento potrò anche citarne qualcuno).

Passando ai punti principali trattati dalla riforma costituzionale, all'inizio della parte seconda della Costituzione — ultima stesura — si parla di ordinamento federale della Repubblica. Chiedo qui, e vorrei avere una risposta, come si possa conciliare questa definizione di ordinamento federale con l'articolo 5 della Costituzione, che è nella prima parte ed è intangibile. Non basta in questo caso una semplice affermazione, che potrebbe essere magari un'affermazione di volontà, perché ordinamento federale — o Stato federale — ha un significato preciso: si tratta di un'unione di entità sovrane che stanno insieme attraverso un patto o una serie di altre strutture, per cui tutte ugualmente partecipano alla vita pubblica, salvo naturalmente avere in comune alcune prerogative. Invece nella formulazione articolata (per esempio dell'articolo 60) abbiamo una sorta di Costituzione « arlecchino », perché le varie regioni potrebbero ognuna avere uno statuto speciale e potrebbero stabilire propri ordinamenti e proprie competenze, sia pure nell'ambito prefissato di quelle dello Stato centrale. Questo è un ibrido tra autonomia accentuata e un principio di federalismo che in realtà non è tale.

Nell'ambito di questa contraddizione che noi rileviamo, emerge soprattutto quella relativa all'articolo 56, una norma che è stata modificata rispetto alla prima stesura ma contiene ancora principi pericolosi. Sono stati in questo caso introdotti due aspetti, da una parte la mancanza di quella solidarietà che deve esservi in uno Stato centrale, cioè unificato, e dall'altra parte una sussidiarietà che comporta, in base all'articolo 56, una deroga in buona parte ai principi di intervento e di solidarietà dello Stato nazionale nei confronti delle classi più deboli. Non si può affermare soltanto che ciò serve ad incentivare l'iniziativa sociale, il volontariato e così via, perché siamo di fronte ad una precisa abdicazione dello

Stato nazionale, che cede buona parte dei compiti ad esso attribuiti e definiti dall'articolo 3, capoverso, della Costituzione.

Ciò che più preoccupa ed è stato già rilevato è la parte riguardante la forma di Stato, il cosiddetto ordinamento presidenziale. Il relatore ha ricordato che gran parte dei paesi europei sono retti da regimi presidenziali e che ciò non ha comportato minacce per la democrazia, così come vi sono ancora molti Stati a regime monarchico. Dovremmo chiederci, prima di tutto, se in questi sistemi a regime presidenziale la democrazia intesa come partecipazione sia accentuata o meno. Non vi è tanto il timore di dittature di tipo sudamericano, certamente impensabili per la nostra cultura; regimi presidenziali legittimati da un ampio consenso popolare hanno portato a vere e proprie dittature, presenti ancora oggi in alcuni paesi dell'America latina o del terzo mondo. Il pericolo è quello di un'accentuazione della personificazione del potere nel caso del sistema presidenziale.

Vorrei citare un esempio, che oggi mi sembra sia sotto gli occhi di tutti. Negli Stati Uniti d'America vige uno dei più accentuati sistemi presidenziali; l'amministrazione dello Stato è nelle mani del Presidente, a parte certi poteri, come quello del controllo, che restano al Congresso; ma l'amministrazione, cioè la direzione politica dello Stato federale è, ripeto, nelle mani del Presidente. In questi giorni un Presidente degli Stati Uniti è minacciato di essere messo sotto accusa non dalla magistratura, ma dal Congresso, per una vicenda che in Italia sarebbe oggetto solo delle cronache rosa o di qualche battuta nei salotti. Questo sistema presidenziale oggi è sull'orlo di una crisi pesante, tant'è vero che la borsa di Wall street ha subito un calo e il dollaro è crollato. Tutto questo sta a dimostrare che cosa il sistema presidenziale rappresenti nella personificazione della democrazia formale senza un'effettiva partecipazione. Già questo dato, a mio giudizio, dovrebbe rappresentare un avviso per coloro che sostengono una forma presidenziale di governo forte nelle mani di una persona

che pure abbia un largo consenso popolare, quindi sia legittimata da una elezione normale.

Nella soluzione che è venuta fuori dai lavori della Commissione bicamerale c'è di più. Non mi soffermo sul sistema francese. Di esso si è detto molto e pare che gli stessi francesi comincino a dubitare della bontà di questo sistema. Fin quando ha funzionato, con personalità forti, il sistema non ha creato problemi, ma oggi, di fronte a quella che si chiama coabitazione, il sistema comincia a scricchiolare ed a dare segni preoccupanti di impossibilità di funzionamento.

A parte questo possiamo avere un sistema in cui il Presidente della Repubblica, come in questo caso, è eletto direttamente dai cittadini, ma mantiene soltanto poteri di garanzia. Nulla vieta, a questo punto, che il Presidente della Repubblica, proprio perché al di sopra delle parti, proprio perché garante di tutti i cittadini (e quindi anche del rispetto delle regole e della Costituzione), abbia un'investitura popolare diretta e non mediata dalle Camere. Questo però significa che non ci può essere dualismo nel governo del paese dal punto di vista della formazione dell'indirizzo politico. Vi sono due autorità, una che deriva il suo potere direttamente da un'investitura popolare, garante delle regole, autorità al di sopra delle parti, per così dire, e un'altra — il *premier* — che riceve un'investitura politica attraverso la consultazione elettorale, che vince le elezioni e determina l'indirizzo politico del Governo.

Siamo invece di fronte ad un ibrido, perché il Presidente della Repubblica eletto direttamente dal popolo può esercitare alcune interferenze che non sono poca cosa nella vita pubblica. Non è soltanto colui che, nei confronti dei cittadini, delle forze politiche e sociali, garantisce il rispetto delle regole, ma anche colui che interviene. In una serie di casi ciò può porlo in rotta di collisione con il *premier*; quello che si configura a mio avviso è una fattispecie mutuata dal sistema francese che crea però una serie di problemi. Il caso tipico è quello della

controfirma. Un Presidente della Repubblica che sia garante deve avere la controfirma per atti di potere politico. Se può fare atti politici senza la controfirma del Governo, diventa un Presidente della Repubblica che ha a sua volta un potere politico che in alcuni casi può confliggere con quello del *premier*. Inoltre, può presiedere il Consiglio supremo per la politica estera. Non si tratta solo del Consiglio supremo di difesa, già previsto; la politica estera è qualcosa di ben diverso ed il Presidente della Repubblica che presiede il Consiglio per la politica estera configura qualcosa di più. Ancora, sulla base dell'articolo 66, lettera *d*) può chiedere al Primo ministro di presentarsi alle Camere per verificare la fiducia.

Questi sono modi per interferire continuamente nella vita politica. Non mi si dica che il Presidente della Repubblica già lo fa adesso, perché stiamo parlando di una Costituzione di là da venire, di qualcosa che dovrebbe essere nel rapporto normale tra i poteri. L'equilibrio dei nostri poteri è fatto in maniera tale che il Presidente della Repubblica non ha funzione di indirizzo politico, non interferisce nella vita pubblica per quanto riguarda l'indirizzo politico né del Parlamento né del Governo ed ha soltanto una funzione di garanzia, tanto è vero che presiede alcune istituzioni come il Consiglio superiore della magistratura, il Consiglio supremo di difesa e così via.

Abbiamo invece qui una serie di attività del Presidente della Repubblica, tra le quali quella di poter convocare le Camere. Quando, come, perché? Non è detto. Il Presidente della Repubblica convoca improvvisamente le Camere? Bisogna prevedere che le convochi sulla base di un ordine del giorno; altrimenti perché lo farebbe? Tutto questo pone secondo me un serio interrogativo sulla formula di presidenzialismo più o meno alla francese che è stata adottata.

C'è poi il problema del Governo. L'articolo 73 andrebbe forse ripensato o rivisitato o riscritto meglio; per esempio, non si capisce la differenza tra la determinazione e la funzione di indirizzo politico da

parte del Presidente del Consiglio, ma questo è un aspetto che può essere meglio precisato.

Mi soffermo ora sulla composizione del Parlamento e sull'iter di formazione delle leggi. Nell'articolo 78 è prevista una formula che non si spiega: il numero di deputati oscillante tra 400 e 500. Mettiamoci d'accordo: facciamo 450! Inseriamo comunque un numero, che sia però preciso; non possiamo lasciare nella Costituzione un numero così aperto: variabile a seconda di che cosa?

Vengo ora alla formazione delle leggi e a quello che si configura come una sorta di bicameralismo imperfetto. La formazione delle leggi si svolge secondo la procedura di cui agli articoli 93 e 94. Si prevedono disegni di legge che sono esaminati da una Camera. Posso capire che per alcune proposte di legge si mantenga il bicameralismo: ci sono leggi di maggiore rilevanza e altre no. Così come capisco che al Senato — se lo manteniamo, anche in una composizione diversa — possa essere riservata, per esempio, l'elezione di alcuni componenti di istituzioni superiori. Però, non è possibile che nel caso della doppia lettura delle leggi si applichi il meccanismo previsto dagli articoli 93 e 94. Questo lo definirei — scusatemi l'espressione — un vero e proprio pasticcio: la Camera che esamina una legge e il Senato che diventa una sorta di organo di revisione (non una seconda lettura, ma una « revisione »), con uno speciale comitato misto che dovrebbe intervenire nel caso di contrasto tra le due Camere. È un meccanismo che per la verità sfido chiunque a trovare in altri ordinamenti. Non so da dove sia stato mutuato. C'è in qualche altro ordinamento?

MARIDA DENTAMARO, *Relatore sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea*. C'è, c'è! Quasi ovunque.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. Francia, Germania, Stati Uniti. Hai voglia!

TULLIO GRIMALDI. È interessante. Vediamo come funziona lì, ma ho l'impressione che in Italia per la verità funzionerebbe poco o male.

C'è poi il problema dei decreti-legge. In questo ambito si è voluta ripercorrere una strada che era già stata indicata, quella cioè delle materie predeterminate. Ora, nessuno di noi ha avuto mai grande simpatia per i decreti-legge; però, voler limitare i decreti-legge soltanto a misure concernenti sicurezza nazionale, pubbliche calamità e norme finanziarie mi sembra eccessivo. Potrebbe esserci una qualsiasi altra emergenza per la quale il Governo potrebbe aver necessità di emanare un decreto-legge. Quindi, per la verità, non considero molto accettabile questa limitazione per materia; non credo che sia un passo avanti.

Devo fare un altro accenno all'articolo 106, laddove si prevede che le pubbliche amministrazioni, salvo i casi previsti dalla legge per ragioni di interesse pubblico, agiscono in base alle norme del diritto privato: una sorta di spinta verso la privatizzazione comunque dei rapporti della pubblica amministrazione. Tutto questo naturalmente comporterà una serie di riflessi anche per quanto riguarda la giustizia, per quell'innovazione che riguarda la giustizia amministrativa. Se si agisce in base a rapporti di diritto privato, dal momento che la differenza tra diritti e interessi legittimi non esiste più, è superata, non si capisce perché poi si mantenga una giustizia amministrativa, con una sua competenza che dovrebbe essere stabilita per legge.

Si tratta di cosa che, per la verità, non mi spiego; da modesto giurista, comincio ad avere dubbi e credo si tratti di un aspetto che dovrà essere spiegato e chiarito.

Il progetto di riforma, inoltre, contiene l'esaltazione di una serie di autorità. In particolare, tutti i diritti di libertà sono tutelati da una specifica autorità. Non posso non osservare come, con riferimento ai diritti di libertà, già si esplichino le normali funzioni giurisdizionali, siano esse ordinarie che amministrative. In tale

contesto, vi è davvero necessità di prevedere una specifica autorità? Ed ancora: vi è necessità di prevedere un difensore civico, anch'esso costituzionalizzato, nonostante non se ne capisca bene il perché?

In definitiva, in materia di diritti di libertà si prevede un'autorità ed un difensore civico, a parte una serie di altre autorità, tutti soggetti che non si comprende a cosa rispondano. La dislocazione dei controlli e dei poteri nel disegno complessivo che ci viene proposto, suscita, in sostanza, molteplici perplessità. In particolare, nonostante si sia detto che non ne risulterebbe ridimensionato, credo, al contrario, che il Parlamento venga completamente svuotato, una volta nominati l'autorità, il difensore civico o una serie di altri poteri esterni. In tale situazione, infatti, il Parlamento non esercita più alcun controllo.

Un ulteriore punto che induce a riflettere è legato alla costituzionalizzazione della Banca d'Italia. Quest'ultima ha una sua autonomia dal punto di vista della politica monetaria, una autonomia che ha sempre avuto, che da essa stessa è sempre stata rivendicata e che le è stata riconosciuta. Nel momento in cui, però, la Banca d'Italia cominciasse a rispondere non più ai poteri nazionali ma alle banche centrali, avremmo di fatto una autorità sovranazionale, cioè la banca centrale, dalla quale dipenderebbe direttamente la Banca d'Italia, della quale pure la Costituzione prevede l'autonomia e l'indipendenza. Anche questa proposta deve indurre quindi ad un'attenta riflessione.

Quanto alle norme in materia di giustizia, si è già parlato della separazione del Consiglio superiore in due sezioni, fatto che chiaramente prelude alla separazione delle carriere. In effetti, non si comprende perché si proponga di procedere in questi termini: tra l'altro, potrebbe essere lo stesso Consiglio superiore a gestire due carriere differenti o due funzioni diverse. In realtà, con una distinzione in due sezioni, la parte che si vorrebbe ridimensionare, i pubblici mini-

steri, finisce per acquistare maggiore potere o, per lo meno, per assumere un potere gestito diversamente.

Vi sono ulteriori norme che risultano ancor più gravi. Penso, per esempio, alla previsione volta ad introdurre la corte disciplinare chiamata a controllare l'attività dei magistrati; ciò comporterà un controllo molto più attento, puntuale ed intenso sui magistrati, in presenza però di un procuratore generale politico, un procuratore generale, cioè, eletto dal Parlamento. È fuori di dubbio che quest'ultimo rappresenta la volontà popolare, ma in questo caso è evidente che la nomina del procuratore generale è determinata dalla maggioranza politica; il procuratore, dal canto suo, promuove l'azione disciplinare giudicata non, come accade oggi, dal Consiglio superiore della magistratura ma da una corte disciplinare formata *ad hoc*. Anche rispetto a questo esempio è inutile continuare a parlare di indipendenza della magistratura. Di indipendenza della magistratura tutte le Costituzioni sono piene, ma si tratta di verificare in che modo questo principio operi. Nel momento in cui vi sono controlli ed interferenze non si può parlare di indipendenza: l'indipendenza non esiste più, così come non è esistita fino a quando nella magistratura le carriere sono state controllate dall'alto e, in particolare, dal potere esecutivo. Questo è il punto!

Una serie di altre « perle » riguarda la giurisdizione. In questo settore si propongono norme che, da modesto giurista, non saprei come definire. Il primo comma dell'articolo 129 recita: « Le norme penali tutelano beni di rilevanza costituzionale ». Questo significa che tutto il resto non ha più rilevanza penale, tranne i principi costituzionali che hanno una loro tutela. Le norme costituzionali dovrebbero funzionare da garanzie ed impedire la criminalizzazione di alcuni casi, invece qui il principio funziona al rovescio: laddove la Costituzione non preveda alcunché, non si può intervenire dal punto di vista penale, il che è incredibile.

Vi è poi una seconda affermazione: « Non è punibile chi ha commesso un

fatto previsto come reato nel caso in cui esso non abbia determinato una concreta offensività». È una norma che non è stata inserita a caso, perché qualche decennio fa si discuteva molto tra i penalisti — era una moda — della cosiddetta «adeguatezza sociale». Vi era cioè una scriminante che funzionava nel caso in cui una qualsiasi azione che potesse costituire reato veniva invece ritenuta di adeguatezza sociale. Era un principio che veniva in un certo senso mutuato dalla cultura nazista.

Noi qui dobbiamo valutare, caso per caso, se ci sia o no un'offensività. Ebbene, quando è che non c'è offensività? Quando un ragazzo ruba delle caramelle in un supermercato o quando un ex ministro prende 21 miliardi per corrompere qualcuno? Ci dobbiamo intendere a tale riguardo. Intendiamoci! Ebbene, io ho paura di fronte ad un principio del genere inserito nella Costituzione.

Il terzo comma dell'articolo 129 poi recita: «Le norme penali non possono essere interpretate in modo analogico o estensivo». A questo proposito nel diritto penale si è sviluppata un'ampia letteratura.

Tutto questo non è privo di logica. Infatti, non si può incriminare quando non c'è un principio costituzionale; il che vuol dire che si può fare quello che si vuole, se non c'è nella Costituzione.

Il comma 4 dell'articolo 129 recita: «Nuove norme penali sono ammesse solo se modificano il codice penale ovvero se sono contenute in leggi disciplinanti organicamente l'intera materia cui si riferiscono». Quindi, non si possono inserire norme penali in leggi ordinarie, ma bisogna fare un codice. Se improvvisamente bisogna tutelare un particolare bene che non è adeguatamente protetto, ad esempio, l'ambiente, ciò non si può fare, perché non si può approvare una norma in tal senso se non viene inserita in un codice o in una legge organica.

Vi è poi un'ultima perla. Infatti, si dice che l'azione penale è obbligatoria, però l'articolo 132 prevede che: «Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare

l'azione penale e a tal fine avvia le indagini quando ha notizia di reato».

Presidente, lei forse ricorderà — perché, come me, ha fatto parte della magistratura — che negli anni cinquanta i procuratori della Repubblica non si muovevano se non erano sollecitati dai carabinieri. In altre parole, stavano nelle loro sedi ed aspettavano. Tangentopoli non c'era né avrebbe potuto esserci a quell'epoca, perché non sussisteva la *notitia criminis*. Non se la potevano procurare né potevano averla *aliunde*, ma dovevano avere una notizia qualificata di reato. Il che vuol dire che i pubblici ministeri di Milano o i pubblici ministeri di Palermo da questo momento in poi se ne dovranno stare buoni nei loro uffici, perché si muoveranno solo quando avranno una notizia di reato e agiranno secondo i principi su cui mi sono soffermato in precedenza, vale a dire quelli della concreta offensività del reato e via dicendo.

Mi chiedo allora se questa riforma della Costituzione fosse necessaria in un momento come questo, in cui la corruzione dilaga. Io dico che forse era necessaria perché probabilmente essa conviene a qualche parte politica (*Applausi dei deputati del gruppo di rifondazione comunista-progressisti*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Lucchese. Ne ha facoltà.

FRANCESCO PAOLO LUCCHESE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, nel momento in cui affrontiamo in aula la fase risolutiva del processo di riforma della seconda parte della Costituzione, credo sia opportuno effettuare un ripensamento su ciò che è stato realizzato e soprattutto chiederci se siano stati raggiunti gli obiettivi che ci hanno indotti a promuovere un'opera assai impegnativa ed ambiziosa quale la riforma costituzionale in vista della fondazione della seconda Repubblica italiana.

A tal fine, è il caso di identificare, almeno nelle grandi linee, quali fossero e siano questi obiettivi. A mio avviso, essi sono fondamentalmente due: da un lato, il

consolidamento e la sanzione costituzionale del bipolarismo, che è stato introdotto tramite la riforma della legge elettorale interpretando liberamente il risultato del referendum popolare e che, pur essendo ufficialmente accettato e sostenuto dalla maggior parte delle forze parlamentari, sul piano pratico ha stentato a farsi valere, con gravi lacerazioni, come ha dimostrato la crisi del cosiddetto ribaltone; dall'altro lato, il rinnovamento del rapporto tra Stato e cittadino, tra pubblico e privato e tra centro e periferia, nella direzione di una liberalizzazione della vita politica e sociale del paese mediante un forte decentramento federalista, un deciso aumento del peso del privato ed una più attenta tutela dei diritti e della personalità dei cittadini.

Pur essendo stati i lavori della Commissione bicamerale una preziosa occasione di confronto di impostazioni politiche e giuridiche e, senza dubbio, un « vivaio » di proposte dalle quali non si può prescindere, sia nella identificazione del problema che nella ricerca della soluzione, possiamo ritenere che il testo da essa licenziato (che viene sottoposto all'esame ed all'approvazione delle Camere) abbia centrato gli obiettivi proposti? Ritengo che non possa essere data una risposta affermativa, né per l'uno né per l'altro di questi fondamentali obiettivi. Non mi sembra infatti che le due proposte di modifica relative alla forma di governo abbiano costituzionalizzato il bipolarismo, non riuscendo a ciò, a parer mio, nessuna delle tre più importanti modifiche risultanti dal testo licenziato dalla bicamerale.

Prima: l'elezione diretta del Presidente della Repubblica non è a tal uopo sufficiente se poi esso mantiene solo funzioni di garanzia e se, addirittura, da parte di alcuni settori parlamentari si auspica un'ulteriore riduzione di queste pur modeste funzioni.

Seconda: la diversa impostazione ipotizzata per il rapporto tra Parlamento ed esecutivo, pur rappresentando certamente un netto miglioramento rispetto al precedente sistema, non esclude la possibilità di spostamenti di singoli e di gruppi capaci

di aggregare nuove maggioranze, che gli elettori non avevano scelto e forse neppure immaginato.

Terza: non serve certo alla causa del bipolarismo la diminuzione del numero dei parlamentari, che costituisce un « granello d'incenso » bruciato davanti all'altare di un certo populismo demagogico ed antiparlamentare.

È evidente che questa diminuzione, a fronte di una modesta e probabilmente inesistente diminuzione di costi di gestione delle Camere, produrrebbe un duplice effetto deleterio: un rapporto meno stretto tra eletti ed elettori in un collegio più ampio e l'aumento dei costi delle competizioni elettorali, con ampi risvolti di selezione per censo tra i candidati e di possibili riapparizioni di fatti poco limpidi come quelli che hanno determinato la crisi e la catastrofe del troppo costoso sistema di partiti della prima Repubblica. In effetti, il solo consistente contributo alla causa del bipolarismo è venuto dalla proposta di doppio turno di coalizione, argomento questo che peraltro non era di competenza della bicamerale e che pertanto è stato oggetto di un accordo informale tra alcuni eminenti uomini politici e poi oggetto di un anomalo ordine del giorno presentato alla bicamerale.

Quand'anche tali proposte venissero alla loro realizzazione legislativa, cosa ci troveremmo di fronte? Quello che avevamo prima e, cioè, un bipolarismo introdotto e garantito dalla legge elettorale, che è pur sempre una legge ordinaria, e senza una garanzia costituzionale. Il che lascerebbe aperta la possibilità di laceranti scontri istituzionali, nei quali sarebbero disastrosamente e automaticamente coinvolte le massime cariche dello Stato.

Per quanto riguarda poi il secondo obiettivo, non mi sembra che sia stato realizzato in nessuno dei suoi tre aspetti. Primo: il federalismo che ci viene proposto è alquanto modesto e costruisce una drastica limitazione delle proposte avanzate dal senatore D'Onofrio e da noi condivise, che peraltro erano state criticate come moderate dai settori interessati alle realizzazioni federaliste. Mi sembra

poi particolarmente negativo che siano stati respinti gli emendamenti presentati da vari parlamentari — tra i quali il sottoscritto — che proponevano la possibilità di trasformare, su loro stessa iniziativa, le varie regioni a statuto ordinario in regioni a statuto speciale, in modo da realizzare un federalismo progressivo e soprattutto funzionale alle esigenze concrete delle singole realtà locali. Questa via, che fa naturalmente riferimento allo statuto della regione siciliana (che a suo tempo creò un'entità praticamente federale, anticipando le attuali esperienze catalana e scozzese), è stata ultimamente guardata con interesse da alcuni rappresentanti della lega nord, in particolare dall'onorevole Maroni.

In secondo luogo, il processo di destatalizzazione, già compromesso dalla sopravvivenza della prima parte della Costituzione (con il dovuto rispetto dei padri fondatori, è il prodotto di una temperie storica ormai lontana e disegna un modello di società fieramente statalista), non trova alcuna spinta nel testo del progetto presentato. Lascia, anzi, particolarmente perplessi la modifica intervenuta nell'attuale articolo 56, originariamente formulato in senso liberale. Nella prima stesura, infatti, si attribuiva all'autonomia dei privati la generalità delle funzioni sociali, lasciando allo Stato solo i compiti che non possono essere svolti adeguatamente dai privati. La norma è stata riscritta con una formulazione sostanzialmente neostatalista, che attribuisce il primato al pubblico, pur nel rispetto dell'ambito del privato, a cui resta soltanto una funzione sussidiaria.

Quale impulso garantista ci si può aspettare, infine, in una situazione nella quale l'unica modestissima riforma contenuta in questo testo, riguardante la giustizia, viene attaccata come idea perversa e rivoluzionaria? La divisione in due sezioni del Consiglio superiore della magistratura è un provvedimento che può soltanto marginalmente interessare la carriera di qualche magistrato e certamente non interferisce in alcun modo con il suo

lavoro. Per la generalità dei cittadini è una innovazione del tutto ininfluenza.

Concludendo queste brevi considerazioni personali, mi auguro che dai nostri lavori emergano e soprattutto siano realizzati gli obiettivi che ci eravamo proposti.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Ricciotti. Ne ha facoltà.

PAOLO RICCIOTTI. Onorevole Presidente, il dibattito che si è sviluppato sulla seconda parte della Costituzione è sicuramente ricco di interesse. Dopo molti anni approda finalmente in Parlamento uno dei temi più importanti per il futuro della nostra nazione.

A livello nazionale ed internazionale è stata condotta una riflessione profonda, che funge da impulso alla discussione in corso. L'Italia va ormai verso l'Unione europea; il nostro cammino si sviluppa nella direzione di un'unificazione che, oltre ad essere di natura economica, interesserà gradualmente (con la velocità che caratterizza le scelte della nostra politica ormai da tre anni) anche i sistemi politici.

Circa due anni fa proponemmo una forma di Stato di impianto federalista. La relazione che oggi è stata presentata all'Assemblea mostra un'impostazione tendenzialmente federale, ma riteniamo che su alcuni punti precisi siano necessarie modifiche. Settori importanti della vita del paese, come la protezione civile ed il rapporto Stato-regioni, dovrebbero essere verificati con grande attenzione e grande cura prima ancora di dar luogo al processo di decentramento.

Dobbiamo quindi rivedere i contenuti in un senso e nell'altro, cercando concretamente di arrivare non allo scontro per un'applicazione immediata dello statuto speciale (come ha giustamente sottolineato il relatore D'Onofrio nell'ambito dei lavori della bicamerale), ma ad una più ampia spinta verso il decentramento alle regioni, considerate come il più ampio punto di vista del federalismo strutturale.

Abbiamo verificato che lo Stato conserva alcuni poteri accentrati, con riferi-

mento alla politica estera, alla sicurezza ed alla difesa, alla moneta, al bilancio, all'ordinamento dell'istruzione.

Riteniamo che un'altra parte che dovrebbe essere decentrata sia quella della tutela dei beni ambientali, proprio perché pensiamo che sia molto più facile per una regione, che disponga di finanziamenti *ad hoc*, intervenire rapidamente e creare le condizioni per un intervento non lento e burocratico — come spesso avviene — o fondato sull'emergenza — com'è accaduto in occasione del terremoto — ma basato su un monitoraggio costante, che può essere effettuato solo da istituzioni vicine ai cittadini e quindi più attente alle reali difficoltà.

Per quanto riguarda la forma di governo, in campagna elettorale rinnovamento italiano aveva posto al primo punto la riforma semipresidenziale. Riteniamo che su tale punto la Commissione bicamerale si sia mossa nella direzione giusta, ipotizzando appunto un sistema semipresidenziale. Chiediamo, però, di aumentare i poteri del Presidente della Repubblica non in vista di un suo rafforzamento, considerato tra l'altro che il Presidente sarebbe eletto direttamente, bensì in considerazione della sua funzione di *balance*. È chiaro che un Presidente privo di poteri potrebbe rappresentare — come ha affermato Cossutta — un elemento di difficoltà nella gestione dello Stato, con una diarchia dei poteri che contiene inevitabili rischi. Rafforzando dunque alcuni poteri del Presidente della Repubblica si potrebbe garantire un governo stabile del paese.

Il Presidente della Repubblica presiede il Consiglio supremo della politica e della difesa, nomina il primo ministro, può chiedere al *premier* la verifica della fiducia in Parlamento, scioglie le Camere. A questi potrebbero essere aggiunti alcuni altri poteri, per consentire ai cittadini che lo hanno votato di essere rappresentati. Non si tratta del sindaco d'Italia, come nel dibattito giornalistico viene raffigurato, ma di un Presidente che si pone al di sopra degli schieramenti e nello stesso tempo conduce una politica internazionale

in funzione del rafforzamento dell'Italia. È proprio da questo punto di vista che l'Europa ha una sua importanza, in rapporto all'europesismo ed alla forma di Stato. I trattati europei devono essere immediatamente esecutivi e non possono passare attraverso la ratifica dei Parlamenti degli Stati membri, anche al fine di consolidare quel grande percorso politico che da cinquant'anni viene seguito per giungere ad un unico Stato europeo. Tale aspetto, comunque, è da chiarire e da specificare. Uno Stato può tecnicamente bloccare una deliberazione europea se lo richiede il Parlamento stesso, eliminando il meccanismo attuale che prevede che ogni decisione europea debba essere sottoposta ai singoli Stati. Ciò non facilita l'integrazione economica — a maggio vi sarà l'entrata nella moneta unica — ed in prospettiva non consentirebbe un vero Governo europeo, che tutti noi invece auspichiamo.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
LORENZO ACQUARONE (*ore 18,05*)

PAOLO RICCIOTTI. Sui problemi della giustizia, Rinnovamento italiano ha precisato — anche nelle sedi opportune — che la visione alla quale si ispira prevede che la costituzionalizzazione dei diritti dei cittadini sia considerata un fatto positivo. Concordiamo pertanto con il relatore su tali posizioni. Siamo tuttavia convinti dell'esigenza di ampliare tale concetto, senza che ciò oltre tutto comporti la separazione del CSM. Riteniamo inoltre che l'autonomia della magistratura sia irrinunciabile anche a garanzia dei cittadini.

Sul bicameralismo, e conseguentemente sulla legge elettorale, siamo favorevoli alla differenziazione tra Camera e Senato, il quale può essere composto in parte da senatori eletti ed in parte da rappresentanti delle regioni. Sul numero lasciamo libertà di coscienza ad ogni singolo deputato, ma riteniamo che una riduzione dei membri della Camera e del Senato sia un fatto serio. A questo riguardo, però, bisognerebbe anche verifi-

care l'organizzazione del rapporto, in tutte le nazioni che parteciperanno all'Unione europea, tra cittadini e numero degli eletti. Ciò permetterebbe, al momento dell'unificazione, di avere velocemente in ogni Stato un sistema di rappresentanza simile. Il numero, quindi, potrebbe essere di 600 o di 500 membri ma, come dicevo, bisognerà verificarlo concretamente, alla luce del rapporto tra cittadini elettori ed eletti.

In conclusione, la legge elettorale dovrà essere conseguente alla forma di governo che andremo ad approvare.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Armaroli. Ne ha facoltà.

PAOLO ARMAROLI. Signor Presidente, signori relatori, sparuti colleghi, onorevoli banchi, il presidente del mio partito (tutti, prima o poi, mettiamo la testa a partito), l'onorevole Fini, considerava la bicamerale un viottolo, almeno per tre buoni motivi. Primo: perché la riforma riguardava e riguarda soltanto la parte seconda della Costituzione e non anche la prima, nella quale all'Assemblea costituente sinistre e democrazia cristiana dettero luogo a compromessi sui quali forse oggi sarebbe stato ragionevole tornare. Secondo: perché temevamo che il popolo non fosse immesso nel circuito riformatore; terzo: per scarsanza, perché non c'è due senza tre e la Commissione Bozzi prima e la Commissione De Mita-Iotti poi avevano svolto un egregio lavoro che purtroppo non è stato mai esaminato dalle Assemblee parlamentari.

Entrati infine nella bicamerale abbiamo fatto la nostra parte e l'abbiamo fatta fino in fondo, contribuendo in maniera determinante all'impostazione generale della riforma e, in particolare, all'elezione popolare del Capo dello Stato, come avviene (ha ragione il relatore Salvi a ricordarlo) nella maggior parte delle democrazie europee.

Adesso riteniamo che *pacta sunt servanda*. Solo rifondazione comunista si è platealmente, quanto legittimamente, dissociata ed ha svolto una relazione di

minoranza; una scelta che noi rispettiamo ma che non possiamo condividere. Tutte le altre forze politiche hanno detto « sì » alla riforma ed ora alle parole debbono seguire i fatti concludenti. L'auspicio è che entro aprile la Camera dei deputati trasmetta al Senato della Repubblica il provvedimento e che per la fine dell'anno il procedimento legislativo sia completato, allo scopo di far svolgere il referendum popolare nella primavera del 1999.

Anche se tutto andrà *de plano* esistono tuttavia molti rischi; il principale, a mio modo di vedere, è quello della previsione a cascata di leggi costituzionali ed ordinarie di attuazione, che potrebbero rinviare la riforma costituzionale alle calende greche. Anche di questo dobbiamo farci carico presto e bene.

Vengo ora ad alcune annotazioni, sia pure marginali, relativamente al progetto di riforma. Per quanto riguarda l'articolo 56, è stato annacquato un principio schiettamente liberale. Soprattutto PDS e popolari hanno avuto paura del coraggio e così la rivoluzione liberale auspicata dal presidente D'Alema rischia di restare sulla carta.

È giusto l'impianto federale, con il ribaltamento dell'articolo 117, e con tutto ciò che ne consegue, come accade in tutti gli ordinamenti federali.

Per quanto riguarda la figura ed i poteri del Presidente della Repubblica, noi ovviamente plaudiamo all'elezione popolare diretta del Capo dello Stato, anche se la consideriamo un po' dannunzianamente una vittoria mutilata, perché all'elezione poi non corrispondono poteri del tutto adeguati. Nell'atlante costituzionale che ci ha appassionato questa mattina ed oggi pomeriggio direi che, anziché andare a Parigi, siamo andati a Vienna oppure a Lisbona.

In base all'articolo 66 su proposta del Primo ministro il Capo dello Stato nomina e revoca i ministri. Giusto: difatti la sfiducia al singolo ministro, non più ammessa dall'articolo 74, altro non era che un surrogato di quel potere di revoca stranamente non previsto dalla Costituzione del 1948, tanto è vero che il caso

dell'onorevole Mancuso, unico ministro sfiduciato dal Parlamento, si è potuto verificare perché non era più caro alla maggioranza parlamentare e al Governo del quale faceva parte.

Come dicevo, stranamente la Costituzione del 1948 non prevede il potere di revoca. Ma forse non troppo stranamente, perché allora — è noto —, nel 1947 i comunisti vollero annegare la figura del Presidente del Consiglio nel mare magno della collegialità ministeriale. Gli organi monocratici a sinistra facevano paura, non solo per ragioni teoriche, ma anche per ragioni politiche, perché nel collegio c'erano tutti, mentre l'organo monocratico non è divisibile.

Stamane il senatore Salvi ha affermato che, quando è prevalsa l'elezione popolare diretta, egli, che l'onorevole D'Alema nel suo libro *La grande occasione* annovera tra i fautori del semipresidenzialismo (è stata una rivelazione: io non me n'ero accorto, forse perché sono svagato)...

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. Vede, Armaroli, la vita!

Non posso certo contraddire il segretario del mio partito!

PAOLO ARMAROLI. Dicevo che il senatore Salvi ha detto che sarebbe stato conseguente alle premesse. Forse — mi domando e le domando, senatore Salvi — ciò non risponde esattamente al vero, perché ella pian piano ha spogliato il Capo dello Stato delle sue prerogative: in uno dei due modelli c'era un Capo dello Stato con medaglie, giubba, feluca ed altro, poi l'ho visto alla fine in mutande, ridicolizzato! Ma forse è una mia personale impressione.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. Quello è un altro, onorevole Armaroli!

PAOLO ARMAROLI. Può darsi: un sosia, un clonato!

MASSIMO D'ALEMA, *Presidente della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*. Quello è il presidenzialismo!

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. Quello ridicolizzato, in mutande!

PAOLO ARMAROLI. Poi resta l'incognita, ben sottolineata dal presidente D'Alema nel suo libro, degli esatti confini tra Capo dello Stato e capo del Governo. Ma anche su questo il senatore Salvi si è intrattenuto con parole tranquillizzanti.

Per quanto riguarda l'articolo 70, non sono condivisibili i limiti al potere di scioglimento che la Costituzione del 1948 in realtà non prevede.

Per quanto riguarda l'articolo 71, è giusto che siano previsti atti presidenziali non sottoposti a controfirma ministeriale, laddove siano atti tipicamente presidenziali.

Per quanto riguarda il Parlamento — l'articolo 77 — la rappresentanza elettiva tra i sessi in realtà fa torto alle donne, ma questo è un antico discorso che non voglio riprendere.

Articolo 79: è giusto abolire i senatori a vita, che potrebbero alterare il rapporto tra maggioranza ed opposizione.

Articolo 82: per l'adozione dei regolamenti parlamentari, se non erro, nella scorsa legislatura il PDS aveva proposto la maggioranza dei due terzi dei componenti. Oggi invece si torna alla maggioranza assoluta. Mi chiedo piuttosto ingenuamente, o falsamente ingenuamente: perché?

ANTONIO SODA. È stata una proposta vostra, del Polo!

PAOLO ARMAROLI. No, non mi pare. Non poteva esserlo, d'altra parte.

Articolo 83, secondo comma: ho delle perplessità in relazione al numero legale ridotto ad un terzo dei componenti; meglio sarebbe ripristinare la norma vigente.

Articolo 83, ultimo comma: già oggi, con il nuovo regolamento della Camera, le

proposte dell'opposizione sarebbero garantite. Però, e mi rivolgo in particolare all'onorevole Soda, c'è un « ma » grosso come una casa: infatti, scatta in Commissione l'abbinamento, e così il testo che va in aula è fatalmente della maggioranza. Proposte dell'opposizione, addio? Vedremo!

Articoli 88 e 90: finalmente un bicameralismo bilanciato con leggi bicamerali e monocamerali e un Senato organo di garanzia.

Articolo 95: è forse eccessivo assicurare a tutti i disegni di legge governativi tempi certi di decisione, così come previsto nel progetto di riforma; infatti, il regolamento della Camera non si muove esattamente in questa direzione, onorevole Soda, perché prevede che soltanto alcuni dei disegni di legge governativi possano avere tempi certi (se non erro, non più di cinque ogni tre mesi, da programma), mentre invece la riforma costituzionale sarebbe ancora più pangovernativa.

Articolo 97: troppi 800 mila elettori per indire i referendum, anche perché le assemblee regionali restano in numero di cinque, così come nell'attuale Costituzione, e no anche al contingentamento dei referendum, perché una concezione autenticamente liberale vorrebbe che sia il popolo a decidere in merito; se sono troppi, li diserta.

Articolo 99: troppi 45 giorni per la conversione dei decreti-legge; visto che a convertirli è soltanto la Camera dei deputati, potrebbe tranquillamente rimanere lo spazio temporale di 30 giorni.

Articolo 105: perché è stato soppresso il primo comma, che affida alle Camere il controllo sull'attuazione delle leggi?

Articolo 109: attenti all'« authoritymania ». Qui mi avvalgo della metafora del Presidente Violante: le *authority* stanno diventando un po' come dei palloncini, che vanno su verso il cielo, e il filo che li lega a terra è sempre più invisibile. Quindi, sì alle *authority*, ma stiamo attenti a non abusarne.

Articoli 134 e seguenti: mi occupo marginalmente dei temi della giustizia, già al centro dell'attenzione in precedenti

interventi. La Corte costituzionale rischia di essere sommersa dai ricorsi; è vero che da quindici saranno venti, ma francamente il lavoro sarà sempre più oneroso per i giudici della Consulta.

Articolo 135: è giusto che per cinque anni dopo la scadenza il giudice costituzionale non possa ricoprire incarichi governativi, soprattutto alla luce della prassi di questi anni; dopo tanti anni sull'attenti, meritano un po' di riposo.

Sì, presidente D'Alema, questa è davvero una grande occasione. Vediamo di non sciuparla, perché se non andremo avanti torneremo indietro, ai tempi della prima Repubblica, ai tempi dell'eterna palude. Grazie (*Applausi dei deputati del gruppo di alleanza nazionale*).

Proposta di assegnazione di un disegno di legge in sede legislativa.

PRESIDENTE. Comunico che sarà iscritta all'ordine del giorno della seduta di domani l'assegnazione, in sede legislativa, del seguente disegno di legge, che propongo alla Camera a norma del comma 1 dell'articolo 92 del regolamento:

alla IV Commissione (Difesa):

« Disposizioni per la sostituzione del personale delle Forze armate impiegato in servizio di controllo del territorio in Sicilia e nella provincia di Napoli » (4386), con il parere delle Commissioni I, V, VII e XI.

Si riprende la discussione (ore 18,22).

(Ripresa della discussione sulle linee generali — A.C. 3931)

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Cento. Ne ha facoltà.

PIER PAOLO CENTO. Signor Presidente, colleghi, le relazioni di questa mattina e il lavoro svolto in Commissione bicamerale consegnano all'aula una pro-

posta che non solo merita approfondimenti, come è ovvio, ma che necessita anche di significativi chiarimenti e modifiche. Sbaglia chi ritiene che sia compito di quest'Assemblea demolire pregiudizialmente l'importante lavoro della Commissione bicamerale, ma sbaglia anche chi vede l'Assemblea di Montecitorio come luogo di ratifica delle decisioni prese dalla Commissione a cui guardare con diffidenza nel prosieguo dell'iter di queste importanti riforme.

Vi è un aspetto generale e fondamentale che a mio avviso non è convincente nella proposta di riforma in esame, l'idea che dalla crisi del sistema istituzionale e politico italiano si possa uscire riducendo ruolo e funzioni del Parlamento quale espressione vera ed autentica della sovranità popolare, semplificando dall'alto e in modo verticista la struttura della democrazia rappresentativa e decisionale, con un nuovo, certamente moderno ma non meno pericoloso rischio di autoritarismo.

La scelta dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica, ma anche la supposta alternativa (che in realtà non è tale) di una elezione diretta popolare del Presidente del Consiglio dei ministri, è sbagliata e pericolosa, forse anche contraddittoria con i principi fondamentali della Costituzione, nel merito illusoria perché pretende di individuare scorciatoie istituzionali a problemi che in realtà sono della politica e della complessità della società italiana. Su questo punto mi batterò con decisione per una modifica sostanziale degli indirizzi emersi nella Commissione bicamerale, anche con l'ausilio di molte associazioni, riunite nel comitato per la democrazia costituzionale. Sono stato portatore di molti emendamenti proposti da tali associazioni come uno dei contributi che era giusto portare in quest'aula nel corso di tale discussione.

Per brevità di tempo mi soffermerò ora sul capitolo delle garanzie, non prima di aver sottolineato come sia importante, anche se non sufficientemente adeguata, la proposta sul federalismo, anche in relazione all'ipotesi di riforma del bicameralismo. Non convincente appare l'idea,

che sembra emergere in questi ultimi giorni, di ridurre o addirittura sopprimere nelle grandi aree metropolitane il ruolo delle province, le quali dovrebbero invece essere rafforzate come antidoto al rischio di un nuovo centralismo, questa volta regionale.

Venendo al capitolo delle garanzie, voglio innanzitutto ringraziare per il lavoro da lui svolto il relatore Boato, al quale, pur non condividendo parte delle sue proposte, è doveroso esprimere solidarietà per quella che a volte è stata una campagna di linciaggio pregiudiziale scatenata non tanto contro le sue proposte quanto contro la sua persona e la sua storia politica.

Nel capitolo sulle garanzie vi è una parte che in questi mesi è stata poco valorizzata, quasi compressa dall'interesse esasperato, seppure importante, per il futuro del CSM o per le carriere dei magistrati. Poco si è parlato delle importanti novità introdotte come garanzie dei cittadini, la costituzionalizzazione del concetto del processo giusto e rapido, della parità tra accusa e difesa, del valore prioritario del contraddittorio orale. Per noi (e credo di interpretare l'opinione di tutti i verdi) i valori espressi negli articoli dedicati alle garanzie del cittadino sono fondamentali. Il Parlamento, nella sua sovranità, deciderà e discuterà liberamente sul CSM e sulle carriere dei giudici e noi esprimeremo le nostre opinioni, ma la parte relativa al rapporto tra cittadini e giustizia dovrà comunque essere salvaguardata dalle contingenze del dibattito politico, perché rappresenta l'assunzione di un riferimento generale che deve diventare parte integrante dei valori fondanti della nostra Costituzione e della cultura giuridica nel nostro paese. Per la prima volta, infatti, il cittadino non è più oggetto ma soggetto della giustizia e del suo funzionamento, mentre gli operatori della giustizia, siano essi avvocati o magistrati, ritrovano quella funzione di servizio quasi silenziosa ma non per questo meno essenziale che soprattutto negli ultimi anni sembrano aver perso.

La rivendicazione coerente e decisa dell'autonomia e della indipendenza della magistratura come uno dei pilastri fondamentali della nostra Costituzione deve rimanere in questo processo di riforma e di affermazione delle garanzie un valore irrinunciabile. Solo nell'ambito di ciò è possibile rimodulare l'organizzazione del CSM mantenendo la sua unicità, separare le funzioni del pubblico ministero da quelle del giudice nell'ambito comunque dell'unicità dell'ordinamento, ma soprattutto respingere quelle posizioni che vorrebbero l'elezione popolare dei pubblici ministeri o il venire meno dell'obbligatorietà dell'azione penale.

Il capitolo delle garanzie è tanto più importante se si considera la necessità, ormai non più rinviabile, di superare le emergenze giudiziarie che dagli anni settanta in poi hanno caratterizzato le scelte del potere legislativo e l'esercizio delle funzioni della magistratura, fino al punto di mettere a rischio le stesse regole costituzionali e generali della nostra Carta fondamentale. In quella stagione delle emergenze non c'è stato conflitto tra politica e magistratura, come in maniera semplicistica e sbagliata si afferma oggi, ma entrambi questi poteri hanno consapevolmente e gravemente usato il luogo giudiziario, il processo e il diritto penale per regolamentare i conflitti e le contraddizioni della società, fino al punto di uno strumentale, reciproco travalicamento dei poteri, ormai non più accettabile in una democrazia matura.

La riforma della nostra Costituzione dovrà su questo terreno scrivere parole chiare, rendere possibile quel voltare pagina che per essere equo deve saper chiudere anche con le conseguenze giudiziarie delle emergenze del passato — tra queste, soprattutto e innanzitutto, quelle maturate negli anni settanta, che hanno coinvolto migliaia di cittadini e cittadine del nostro paese — e aprire una nuova pagina di diritti e di garanzie per tutti, non solo e non tanto per i potenti di turno, ma per il cittadino comune. Non priva di valori, in questo contesto, è anche la proposta della Commissione bicamerale

di modifica dell'articolo 79 della Costituzione, eliminando il *quorum* di due terzi e riportando all'origine la previsione della possibilità del Parlamento di concedere amnistie o indulti.

In conclusione, onorevoli colleghi, mi auguro che il Parlamento possa affermare nell'esame degli articoli della riforma una volontà non in contrapposizione, ma in continuità con i principi ispiratori della nostra democrazia costituzionale e parlamentare. Infatti, come opportunamente ci ricorda Giuseppe Dossetti, la Costituzione italiana del 1948 porta l'impronta di uno spirito universale in un certo modo « transtemporale ». Il nostro compito è quello di adeguarlo alle nuove necessità di una democrazia matura e moderna, ma anche più rispettosa di quel pluralismo di identità politiche e bisogni sociali senza cui verrebbe meno l'autenticità della sovranità popolare.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Gambale. Ne ha facoltà.

GIUSEPPE GAMBALE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, nel prendere la parola in questo dibattito voglio innanzitutto ringraziare i componenti della Commissione bicamerale, il suo presidente e i relatori che hanno svolto in questi mesi un lavoro prezioso e difficile che ha consentito al lungo dibattito sulle riforme di giungere finalmente oggi in quest'aula.

È già stato ricordato il tormentato cammino che in questi ultimi anni hanno avuto le riforme costituzionali. Vi è però un passaggio che vorrei sottolineare. È vero che l'esigenza di mettere mano alla riforma della seconda parte della Costituzione ha radici antiche, ma non possiamo dimenticare che questo processo di cambiamento si inserisce in un momento di profonda transizione del sistema politico del nostro paese, che ha subito due forti scossoni: Tangentopoli e la vicenda referendaria. Quest'ultima in particolare, se ha rappresentato la voglia di cambiamento dei cittadini ha però portato nel sistema politico e istituzionale guasti profondi. A distanza di cinque anni dal

referendum del 18 aprile 1993, che segnò l'avvento del maggioritario, non posso non constatare che l'aver cambiato un sistema elettorale senza aver prima ridisegnato la forma dello Stato e di governo e un adeguato sistema di garanzie e controlli democratici ha creato guasti enormi. Abbiamo sempre detto che la legge elettorale era l'ultimo tassello di una riforma dello Stato e invece abbiamo seguito un procedimento inverso.

Oggi però siamo qui per parlare nel merito del nuovo assetto del nostro paese. Ho apprezzato in questi mesi l'ostinazione con cui la Commissione bicamerale è stata voluta e portata avanti nonostante le difficoltà e le polemiche. Di questo va dato atto al suo presidente ed ai componenti di tutte le forze politiche. Nel nuovo processo costituente nessuno si deve sentire escluso ed ognuno deve dare il suo contributo, come ha ribadito anche stamattina il presidente D'Alema. La sensazione che abbiamo avuto in molti, però, è che questo dibattito in bicamerale sia stato troppo spesso condizionato dal contingente, dal quotidiano della politica e soprattutto da controversie di una transizione lunga e ancora in corso. Inoltre, che non vi siano stati una sintesi e un accordo alto su un'idea dello Stato e della democrazia adatta ad incarnare quei principi contenuti nella prima parte della Costituzione; un accordo ed una sintesi certamente da ricercare anche con le opposizioni perché questi sono temi che possono raccogliere maggioranze non precostituite. Altra cosa, però, è trovare maggioranze sempre diverse su singoli argomenti, rischiando di perdere o non definire mai un disegno unico che abbia in sé una sua compiutezza.

Ora siamo qui proprio per discutere, per migliorare e dare il nostro contributo affinché non sia vanificato il lavoro sin qui svolto, anche perché credo non ci saranno altre verifiche di merito con cui i cittadini potranno davvero esprimersi. Il referendum finale, infatti, che pure la legge costitutiva prevede, sarà unico e quindi incapace di dare contributi di merito. Prevarrà la voglia di riformare,

come è giusto che sia; tanti caricheranno quel « sì » al nuovo progetto costituzionale di attese e di speranze di giustizia sociale, di sviluppo, di lavoro, per uno Stato migliore. E allora è questo il luogo e il momento per lavorare tutti, presto e bene.

D'Alema questa mattina diceva che il nostro obiettivo è l'accrescimento dei poteri del cittadino e della sua partecipazione nel rapporto con le istituzioni: un cittadino più libero e più maturo. Questa sfida la condivido pienamente ed è anche la ragione del mio impegno politico: una democrazia compiuta, partecipata, sostanziale, comunitaria. Una democrazia insomma dove davvero il cittadino ha più potere di controllo, dove diminuisca la delega e aumenti la partecipazione.

Da questa democrazia però siamo ancora molto lontani e a volte mi pare che facciamo passi indietro invece che avanti. Spesso ci riferiamo alle esperienze degli altri paesi europei occidentali, ma se guardiamo ad altre democrazie non possiamo non tener conto che ci sono sistemi elettorali, come il maggioritario, che causano a lungo andare una crescita dell'astensionismo. Così come i sistemi presidenzialisti comportano un'eccessiva personalizzazione della politica, che in una società come la nostra, fortemente caratterizzata dal potere dei *media* e dell'informazione, rischia di minare alla base la stessa democrazia. Se pensiamo all'esperienza dei sindaci eletti direttamente, che pure ha consentito una rinascita di tante città, a cominciare dalla mia, ritengo che alcuni problemi dobbiamo porceli, in merito soprattutto alla reale possibilità per i cittadini e i partiti di partecipare e incidere sulle scelte amministrative, così come dimostra — lo ricordava l'onorevole Armaroli prima di me — l'ormai sempre più frequente ricorso ad *authority* o strumenti analoghi, comunque esterni al Parlamento e spesso sottratti al suo controllo.

Nel poco tempo che ho a disposizione, vorrei toccare due punti che ritengo importanti: la forma dello Stato, in riferimento ad un governo delle autonomie ed il sistema delle garanzie, con particolare riferimento alla giustizia. Ciò vuole essere

un piccolo contributo a questo dibattito, frutto di un ragionamento fatto insieme ad alcuni amici espressione di una sensibilità del cattolicesimo democratico.

Per quanto riguarda autonomia e federalismo, è necessario ancorare qualunque progetto alla storia del nostro paese. Non si tratta infatti di dar luogo artificiosamente ad una costruzione più o meno federalista, di cui oltre tutto sfuggono le ragioni profonde. Il federalismo da poter attuare in Italia, infatti, è cosa ben diversa dal comune concetto di federalismo, cioè l'unione di più enti di uguale livello. È piuttosto un'idea di governo delle diverse entità in vista del bene comune di tutte le comunità. Per questo penso che se si vogliono cercare ragioni giustificatrici del progettato governo delle autonomie, bisogna rifarsi alla storia italiana e scoprire in questa storia le radici culturali, le peculiarità civili e le risorse sociali ed economiche delle singole popolazioni che hanno formato, dal Medioevo all'unità, la composita e ricca realtà italiana.

Si tratta quindi di stabilire in quale modo è possibile salvaguardare quei valori e sviluppare quelle risorse nel quadro della società nazionale. Il governo delle autonomie dovrebbe corrispondere, a mio avviso, a queste finalità e soprattutto conciliare due opposte esigenze: assicurare l'autonomia politica delle comunità territoriali e, nello stesso momento, assicurare l'armonizzazione delle peculiarità e delle risorse locali, per il bene di tutta la comunità nazionale e poi della più ampia comunità europea. Si sono così forgiati i termini di federalismo « cooperativo », « solidale », « partecipativo »; bisogna in concreto vedere come attuare le due suddette esigenze.

Prendiamo allora le mosse dall'idea della sovranità popolare. È noto che nell'età moderna l'idea della sovranità è stata collegata allo Stato nazionale, con una duplice chiusura, sia verso l'alto sia verso il basso. Oggi, come ha ricordato anche questa mattina il presidente D'Alema, assistiamo ad una cessione progressiva di pezzi di sovranità da parte dello Stato centrale, sia sul versante esterno, per

l'esigenza di una sempre maggiore integrazione a livello europeo e mondiale, sia sul versante interno, per l'esigenza di riconoscere e tutelare le comunità locali e territoriali. La sovranità tuttavia non è divisibile; essa è tutta intera del popolo, in ciascuna parte di esso. È il popolo che la detiene per curare i propri bisogni di collettività a tutti i livelli, dal comune alla regione, alla nazione. Ciascuna comunità territoriale deve definire le proprie capacità e i propri bisogni. Di queste capacità e di questi bisogni l'ente regione deve farsi interprete, espressione e portatore nelle relazioni con gli altri enti regionali e con l'ente di livello superiore.

Bisogna poi distinguere le necessità delle comunità a cui poi deve dare risposta l'ente locale, quelle cui poi deve dare risposta l'ente regionale e quelle cui poi deve dare risposta l'ente nazionale, secondo il principio di sussidiarietà. La sfida che la storia ci pone è quella di unirsi per conservare le nostre diversità, creare un potere federale per la salvaguardia delle nostre autonomie. Così mi sembra che si possa costruire dal basso un impianto federalista che, rispettando la più piccola identità, sia capace di dialogare, anche a livello più alto, con la Comunità europea. Si attua, in questo modo, il fondamentale principio di reciprocità, che regge le relazioni organiche tra più parti di un unico corpo, per cui ciascuna parte sviluppa le proprie risorse e le proprie capacità perché siano al servizio di tutto il corpo.

All'ordinamento delle autonomie devono corrispondere adeguate forme di rappresentanza politica e di governo. All'esigenza della rappresentanza si dovrebbe dare soddisfazione con il superamento del bicameralismo perfetto, istituendo, a fianco della Camera dei deputati, la Camera o Senato delle regioni. La Camera delle regioni dovrebbe essere composta dai rappresentanti eletti dalle regioni; a tale scopo ritengo necessario adottare un sistema di elezione unico per le Assemblee regionali e per i rappresentanti delle Camere delle regioni.

Ma la struttura dello Stato delle autonomie richiede un forte e bilanciato potere centrale, proprio per rispondere alle esigenze di concertazione, cooperazione ed integrazione.

Passo ora ad affrontare il tema del sistema delle garanzie, la delicata questione giustizia. Lo stesso onorevole D'Alema, tempo fa, ha dichiarato: «Nessuna discussione sulla giustizia può prescindere dal fatto che questo paese è giunto ad un passaggio di cambiamento dal quale può uscire un'Italia più aperta, più libera e moderna, anche perché abbiamo conquistato una soglia di controllo di legalità che prima non c'era». Non c'è da meravigliarsi se intorno alla giustizia sono sempre aspre le polemiche e le controversie. La giurisdizione è funzione estremamente delicata che non tollera violenze: ne vanno di mezzo, oltre ai diritti dei cittadini, le fondamentali libertà civili. Pertanto, qualsiasi revisione dell'ordinamento della giurisdizione deve avvenire nel chiaro rispetto dei principi fondamentali e delle regole del diritto.

Ritengo, inoltre, che il contrasto venutosi a creare tra magistratura e classe politica si sia sviluppato in un sistema politico-istituzionale per decenni bloccato, in quanto non ha conosciuto il regime dell'alternanza, e caratterizzato, fino a qualche anno fa, da un'alta concentrazione del potere politico nei partiti, che si è sovrapposto alla funzione legislativa e di governo, per cui, sostanzialmente, l'unico mezzo di garanzia a favore della legalità è stata l'azione della magistratura.

Nel nuovo sistema istituzionale, che dovrebbe vedere più sedi di potere, centrali e territoriali, forti ed in equilibrio tra loro, il rispetto del diritto dovrebbe essere maggiormente assicurato e diminuirebbe, quindi, il ruolo di tutela della legalità svolto finora in modo necessariamente preponderante dalla magistratura nei confronti di un ceto politico prevalente nelle istituzioni: la politica riprenderebbe così il suo ruolo.

Inoltre, nell'ordinamento delle autonomie andrebbe prevista la costituzione di organi di giustizia territoriali più agili e

più vicini ai reali bisogni di tutela della convivenza sociale e dei diritti dei cittadini. Penso soprattutto alla giustizia civile, quella che più da vicino tocca spesso il cittadino.

Ciò detto, ritengo necessario ribadire che va mantenuta ferma l'indipendenza degli organi giudiziari, come cardine dell'ordinamento dello Stato e della vita stessa della democrazia, indipendenza che ripete la propria legittimazione dall'affermazione del diritto e della legge e non dal consenso politico. È da questo che derivano la fondamentale ragione della distinzione della giurisdizione dalla politica e la necessità di mantenere l'obbligatorietà dell'azione penale.

Certamente sussiste la necessità di rendere compatibile detta indipendenza con il principio dell'unità dello Stato e con la certezza del diritto. Il primo di detti fini può essere raggiunto stabilendo opportune forme di raccordo tra il CSM, cui deve essere riconosciuto anche il ruolo di rappresentanza costituzionale dell'ordine giudiziario nei rapporti con gli altri poteri dello Stato, le due Camere ed il Governo, in ordine all'andamento dell'azione giudiziaria. Ritengo che l'organismo adatto per questo scopo sia proprio il CSM, perché nettamente distinto dagli organi giudiziari, escludendo quindi che il raccordo con le Camere avvenga attraverso questi ultimi organi, perché ciò comprometterebbe l'indipendenza della giurisdizione e contrasterebbe con il principio della fondamentale distinzione delle funzioni dello Stato.

Per questa stessa ragione sono contrario alla separazione delle carriere dei giudici e dei magistrati del pubblico ministero ed all'istituzione di due separati Consigli della magistratura.

Riguardo al CSM, con adeguate forme di elezione o nomina dei membri togati e laici del predetto organo, si dovrebbe poi tendere a ridurre il lamentato tasso di politicizzazione e ad assicurarne il carattere di rappresentatività dell'ordine giudiziario.

Il secondo fine — la certezza del diritto — può essere conseguito disciplinando l'attività giudiziaria con norme ordina-

mentali e di funzionamento degli uffici giudiziari. Si tratta di ridare autorità e responsabilità ai capi degli uffici superiori (procure generali e corti), il tutto completato con le opportune riforme processuali, recuperando — credo — anche forme del processo penale più consone alla nostra cultura e tradizione giuridica, rivalutando il ruolo del giudice nella fase delle indagini preliminari, dinanzi al quale l'accusa e la difesa possano svolgere la propria attività su un piano di parità, e facendo così recuperare al processo più celerità e razionalità.

Siamo appena all'inizio di questa importante discussione. Se questa Assemblea e quindi tutti noi saremo capaci di ascoltarci reciprocamente e di prestare ascolto alle istanze che vengono dalla società, credo che potremo dare un contributo di vero progresso democratico al nostro paese nel rispetto di quei principi contenuti nella prima parte della nostra Carta costituzionale per i quali si sono battuti i nostri padri costituenti e nei quali ancora oggi tutti noi ci riconosciamo (*Applausi dei deputati dei gruppi della sinistra democratica-l'Ulivo e dei popolari e democratici-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Armando Veneto. Ne ha facoltà.

ARMANDO VENETO. Signor Presidente, signor presidente della Commissione bicamerale, onorevoli colleghi, il tema della giustizia ha rilevanza centrale rispetto al dibattito in corso, è uno dei nodi strutturali da sciogliere, eppure esso viene giocato su profili piuttosto bassi, tra cronaca e storia. Il massimo della storia possibile sembra essere rappresentato dalla circostanza che il tema della giustizia possa coinvolgere addirittura la tenuta della coalizione di Governo. Sul piano più semplicistico della cronaca, pare che il tema della giustizia in qualche modo risulti influenzato dalle vicende della cronaca medesima, dalla circostanza che taluni fatti possano in qualche misura incidere sul cammino della modifica del-

l'assetto costituzionale rispetto al tema della giustizia. Sicché potrebbe sembrare che questo problema debba essere, per un verso, banco di prova perché ciascuno mostri la propria forza e che, per altro verso, si risolva affermando che esso è strumentale per castigare qualcuno, per provocare rivincite, per aumentare poteri, per far mantenere posizioni di forza. Ritengo che tutto questo minimizzi il valore da attribuire alla centralità del tema.

Allo scopo di dimostrare intanto a me stesso come il momento sia importante e l'argomento centrale per la costruzione di uno Stato moderno, voglio misurarmi con la prospettiva di innestare un discorso che, da un'altra angolazione, dia conto proprio della esigenza di modificare ora ed in questa sede il « pianeta giustizia » e tutti gli aspetti che sono contermini rispetto al nodo essenziale che la questione della giustizia determina.

È un discorso questo che — consentitemi di dirlo — può appartenere soltanto a forze moderne, progressiste, capaci di interpretare la storia, di precorrerne le ragioni al di fuori di ogni prospettiva tattica che, per il solo fatto di essere tale, è indegna di dimorare all'interno di questo dibattito. Dirò subito che, a parer mio, la crisi della giustizia, della sua collocazione rispetto ai poteri e alle funzioni di uno Stato moderno è proiezione della più vasta crisi postilluminista che faticosamente adesso sta facendo emergere i nuovi scenari di organizzazione dei popoli. È cessato il tempo della ragione come motore di ogni conoscenza, della pretesa di sistemare tutto attraverso una normativa che contempra tutte le ipotesi possibili. È finito il tempo degli archetipi immutabili assunti a parametro di ogni agire umano. È allora entrato in crisi il sistema giustizia, costituito sul rapporto fattispecie legale e fattispecie astratta, tra ipotesi e previsione di carattere generale ed accadimento umano, che contemprava e per ciò stesso voleva il giudice al centro di questo rapporto a fare da arbitro della relazione tra l'archetipo e la previsione di

carattere generale e l'accadimento del singolo uomo e nel singolo momento della sua storia.

Oggi, nel tempo di una laicità che si esprime attraverso forme nuove di interazione tra accadimento e concetto, il giudice non può più essere soltanto arbitro di questo rapporto. Egli deve essere liberato dallo spazio angusto nel quale questo rapporto si costruisce e si realizza e deve essere posto nelle condizioni di ergersi sul fatto, di ergersi sull'uomo autore del fatto per giudicarlo nella specificità propria e peculiare di quell'uomo e di quel fatto, avendo così, per un verso, norme di riferimento, ma per altro verso potendo spaziare nell'universo della conoscenza, non solo gestita dalla intelligenza, ma anche da tutto quel complesso strutturale che fa l'uomo integrale allo scopo di apprezzare il fatto, il suo disvalore giuridico, per applicare la sanzione.

Per fare ciò, deve essere libero, stare al di sopra delle parti, sganciato da prepoteri e sostenuto da una corretta informazione, soggetto alla legge, ma non solo e non tanto a quella ordinaria, piuttosto ai valori essenziali che la norma costituzionale, la norma fondamentale esprime. Allora il dato fondamentale che a parer mio può e deve essere posto a fondamento delle riforme da fare è la battaglia per un giudice forte e nel contempo soggetto alla norma fondamentale: il fine è quello di un giudice forte, le cui decisioni siano rispettate dal corpo sociale, il che significa ricollocare negli ambiti propri gli altri attori del dramma giustizia, le altre parti, fra le quali quella pubblica, le altre autorità che concorrono alla migliore conoscenza possibile del fatto perché il giudice, sbagliando il meno possibile, decida al meglio.

Credo che, se questo discorso è corretto, non è possibile immaginare un giudice coabitatore, cointeressato, collegato nei *club*, nelle carriere, nelle funzioni e così via; altrimenti, bisogna dire che questa disputa è banale rispetto alla prospettiva storica, che impone una revisione sui temi della giustizia. Questa prospettata ed indimostrata preoccupazione di

un'emarginazione del pubblico ministero dall'area della giurisdizionalità intanto suona offesa nei confronti dello stesso magistrato del pubblico ministero, che non dovrebbe soffrire crisi di giuridicità, egli che è chiamato a far rispettare la legge e che dovrebbe per primo rispettarla; eppoi non vi è una ragione soltanto che sia seria, che sia fuori dalla preoccupazione dei *clan*, che possa creare condizioni di disfavore, di disagio rispetto ad una netta separazione di funzioni, necessaria se la prospettiva storica è corretta; la distinzione delle carriere è un succedaneo, che direi però logico, strutturale, ontologico.

L'occasione che ci si offre, per concludere, credo che non vada sprecata; ritengo che abbiamo la possibilità di costruire un sistema che sostituisca la strategia ai tatticismi, la libertà alle strumentalizzazioni, il servizio al potere. Abbiamo la possibilità di accompagnare la storia che si va facendo, di anticiparne l'esigenza di sciogliere grovigli tra poteri e all'interno di taluni di essi, di ridare slancio ad un'idea di giustizia più alta, perché più vera rispetto ad una legalità che, tanto più è di facciata, tanto peggio risolve i problemi della civile convivenza.

Questo sforzo dobbiamo farlo, lontani dalla cronaca e da un basso profilo della storia, rendendoci interpreti proprio di una storia che prevede la necessità che il giudice sia posto un gradino più in su rispetto a chiunque altro — ripeto, parte pubblica o privata — si affacci nell'arengo della giustizia. Questo sforzo è proprio dei veri democratici e consiste nel chiedere ai gruppi e agli interessi che essi portano di fare un passo indietro per cogliere le opportunità che sempre più insistentemente si materializzano all'orizzonte della storia. Credo che i popolari siano pronti a discutere, a ragionare, tenendo conto della circostanza che non dipende dalle prepotenze, dalle maggioranze, dalla quantità di voti modificare la storia, poiché quello che conta è mettersi accanto ad essa, ragionare con questo «essente», come dice Severino, che si va costruendo accanto a noi, riuscire ad interpretarlo e

a captarlo proprio stando lontano da quella cronaca banale che vorrebbe intristire la storia che andiamo facendo (*Applausi dei deputati dei gruppi dei popolari e democratici-l'Ulivo e della sinistra democratica-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Fontanini. Ne ha facoltà.

PIETRO FONTANINI. Signor Presidente, colleghi, il dibattito sulla riforma della Costituzione italiana entra finalmente in quest'aula del Parlamento.

È l'unico risultato concreto per un progetto che difficilmente diventerà legge dello Stato. È l'unico anche nella storia di questa Repubblica che è riuscito a varcare la porta di un'Assemblea parlamentare: i due tentativi precedenti di riforma (le Commissioni Bozzi e De Mita-Iotti) non avevano infatti avuto la fortuna di un dibattito in aula; il loro sforzo si era consumato solo nella pubblicazione degli atti parlamentari.

Ma questa novità, che riguarda l'attuale Commissione bicamerale, non deve illuderci circa il destino della riforma che si propone di approvare. A mio parere, due limiti pesano sulla validità di questa riforma. Il primo: non aver seguito la strada della assemblea costituente, con il relativo referendum di indirizzo. La lega nord per l'indipendenza della Padania aveva lanciato ancora tre anni fa l'idea di affidare ad un numero ristretto di persone, elette secondo il sistema proporzionale, il compito di elaborare un progetto di riforma costituzionale. I componenti di questa assemblea costituente avrebbero dovuto però ricevere dal popolo un mandato entro il quale elaborare il progetto di riforma; un mandato che avrebbe dovuto indicare chiaramente che tipo di riforma il popolo indicava come obiettivo da raggiungere.

L'attuale Parlamento non solo non ha seguito la strada dell'assemblea costituente, ma soprattutto non ha avuto indicazioni da parte dei cittadini sul modello istituzionale che dovrà uscire da queste aule. Ai costituenti di cin-

quant'anni fa, invece, gli elettori avevano dato un'indicazione chiara: si doveva costruire la Repubblica al posto della monarchia. Ora, a distanza di cinquant'anni, altre scelte sono da compiere: ad esempio, tra centralismo ed autonomia; tra statalismo e federalismo. Ma questi indirizzi sono stati preclusi da una classe politica preoccupata di perdere il potere che attualmente gli assicura la possibilità di guidare ancora questo sgangherato Stato.

Il secondo motivo riguarda l'impossibilità di riformare la prima parte della Costituzione, con l'introduzione di quei principi che potrebbero rendere la Carta fondamentale di uno Stato rispettosa delle libertà irrinunciabili sia per i popoli che per gli individui.

Questo progetto di riforma costituzionale è privo di uno dei fondamentali diritti umani: quello che riconosce il principio di autodeterminazione dei popoli.

L'Assemblea delle Nazioni Unite nel 1970 inserì nella Dichiarazione di principi concernente relazioni amichevoli tra gli Stati, la seguente affermazione: « In virtù del principio di uguaglianza, di relazioni amichevoli e di autodeterminazione dei popoli aderenti alla Carta delle Nazioni Unite, ogni popolo ha il diritto di determinare liberamente, senza interferenze esterne, il proprio *status* politico e di perseguire il proprio sviluppo economico, sociale, culturale. Ogni Stato ha il dovere di rispettare questo diritto, in accordo con le disposizioni della Carta delle Nazioni Unite. Ogni Stato ha il dovere di rispettare questo diritto, in accordo con le disposizioni della Carta delle Nazioni Unite. Ogni Stato ha il dovere di promuovere, attraverso azioni congiunte o individuali, la realizzazione del principio di eguaglianza e di autodeterminazione ».

Questi sono principi contenuti nella Carta delle Nazioni Unite.

ANTONIO SODA. Siamo d'accordo!

PIETRO FONTANINI. Al principio di autodeterminazione, si sono rifatte recentemente e continuano a rifarsi comunità

che intendono distaccarsi dagli Stati di cui fanno parte, sia comunità già a loro volta organizzate a Stato, ma non sovrane, come gli Stati membri di Stati federali (cito l'esempio classico dello Stato del Quebec in Canada), sia comunità fondate su forti vincoli etnici, ma prive di un proprio apparato governativo. È il principio che intende contrapporre il popolo al Governo che lo governa, per dare al primo, in determinate circostanze, la possibilità di liberarsi del secondo.

Una Costituzione democratica deve contenere il diritto di un gruppo o di una nazione, in qualsiasi modo formata, a staccarsi da uno Stato o a scrollarsi di dosso il Governo a cui è sottoposto. Non aver indicato una meta, anzi l'aver previsto di riformare solo la seconda parte della Costituzione, sono limiti che pesano in maniera determinante sul risultato di questa riforma.

I parlamentari della lega nord hanno presentato alcuni emendamenti per sanare la mancanza di questi principi fondamentali, come l'autodeterminazione dei popoli, anche perché la situazione che stiamo vivendo in Italia impone di indicare una via democratica alle aspirazioni dei popoli del nord.

Fintanto che un ordinamento come quello dello Stato italiano può reggersi su un grado sufficiente e diffuso di adesione del popolo o dei popoli in esso organizzati, fintanto che questo Stato realizzi in misura significativa ed effettiva gli interessi dei popoli misurati attraverso il consenso, il desiderio dell'autodeterminazione non si pone. Laddove invece siffatta realizzazione manchi all'origine o venga a mancare successivamente per una perdita di consenso tale da mettere in discussione i fondamenti politici ideologici del sistema di governo, il diritto all'autodeterminazione porta a costituire un'organizzazione alternativa e quindi l'integrità dello Stato viene a cessare.

In questo quadro di collasso della legittimazione popolare di un ordinamento riprende pienezza l'esercizio dell'autodeterminazione. Nell'attuale situazione politica italiana un insieme di po-

poli, quelli della Padania, possiedono la coscienza della loro identità e chiedono di poter mutare l'ordinamento statale per arrivare alla formazione di due entità statali distinte. A noi sembra che sia impossibile fermare questa determinazione.

Signor Presidente, il testo licenziato dopo un anno di lavoro è ancora fortemente intriso di principi che si rifanno al centralismo. Siamo di fronte ad una proposta che difficilmente potrà essere migliorata attraverso gli emendamenti. L'impianto della riforma non funziona e non servirà a migliorare le nostre decrepite istituzioni: anzi, c'è il rischio di peggiorare la funzionalità delle varie amministrazioni. Il potere legislativo che si vuole riservare allo Stato appare persino più invasivo di quello attualmente previsto dalla Costituzione. Attribuire all'esclusiva competenza statale trentuno materie, riservare allo Stato centrale il potere di intervenire in qualunque settore in ragione di preminenti interessi nazionali, attribuire alla competenza centrale la legislazione in materia fiscale e l'intero ordinamento degli enti locali, tutto ciò prefigura un modello neocentralistico nemico delle autonomie ed anche delle specialità che attualmente fanno parte dell'ordinamento costituzionale italiano.

Siamo dunque di fronte al rischio che alcune regioni a statuto speciale, se anche le Assemblee di Camera e Senato seguiranno nei loro lavori questa impostazione, perdano funzioni che negli ultimi anni lo Stato aveva loro trasferito. Cito in particolare il caso della mia regione, il Friuli-Venezia Giulia. Con la legge costituzionale n. 2 del 1983 è stata affidata al Friuli-Venezia Giulia la competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali. Se l'attuale progetto di modifica della Costituzione andrà avanti, questa legge dovrà essere abrogata: il Friuli non potrà continuare a gestire autonomamente l'ordinamento degli enti locali né la legge elettorale di comuni e province.

L'articolo 58 del progetto di legge costituzionale in esame elenca le materie sulle quali lo Stato si riserva la potestà

legislativa. La lettera *q*) prevede che « legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni e province » siano patrimonio esclusivo dello Stato. Siamo dunque in piena conflittualità.

Roma sta seguendo per le riforme una strada in controtendenza con le aspettative dei cittadini ed anche con le scelte di quegli Stati che ultimamente hanno sancito profonde modifiche al loro assetto istituzionale. In un'Europa sempre più integrata non possiamo dimenticare che il Governo laburista inglese — un Governo di sinistra — ha riconosciuto agli scozzesi ed ai gallesi il diritto di dotarsi di autonomi Parlamenti per legiferare su un ventaglio molto ampio di aspetti della vita civile. Il Governo di Londra, dando attuazione ad impegni assunti in campagna elettorale, si è riservato la competenza in cinque settori dell'amministrazione (diritti costituzionali, politica estera, difesa, moneta e sistema fiscale, lavoro e sicurezza sociale), trasferendo il resto alle autonomie territoriali.

Anche per quanto riguarda il federalismo fiscale i risultati sono molto deludenti. La proposta, sostenuta dalla lega, di attuare il principio di piena autonomia impositiva, affidando agli enti locali ed alle regioni la competenza legislativa in materia tributaria secondo il principio della sussidiarietà, è stata subito bocciata. Tale proposta, oltre a fissare un limite massimo alla pressione fiscale, uniformandosi alla media dei paesi appartenenti all'Unione europea, affidava ai comuni ed alle regioni la riscossione di tutto il gettito tributario prodotto nell'ambito geografico dei rispettivi enti. Anche la quota da trasferire allo Stato per le proprie competenze doveva trovare un limite che, secondo noi, non avrebbe dovuto superare il 15 per cento dell'intero gettito. Le regioni avrebbero potuto poi ripartire il gettito tra i comuni che le compongono secondo criteri stabiliti da una legislazione autonoma di competenza strettamente regionale. In questo modo, oltre a trasferire quantità certe di imposte a favore dello Stato, si sarebbe finalmente creata a livello territoriale una rete di controlli per

ottimizzare gli impieghi del denaro pubblico. Si trattava di norme che nelle Costituzioni europee trovano svariati esempi e che, se attuate, avrebbero fatto compiere all'Italia un salto verso il vero federalismo.

La bicamerale, votando il testo del 4 novembre, è venuta meno ad un compito molto importante, quello di trasformare il nostro paese, organizzato secondo principi centralistici, in organismo amministrativo di tipo federale.

Anche la soppressione delle norme transitorie, che consentivano di salvaguardare ciò che era stato concesso, molti anni fa, alle regioni a statuto speciale, pone queste ultime in una situazione a rischio. Il testo licenziato a giugno dalla Commissione conteneva norme che consentivano alle regioni di optare, entro il termine di due anni, per il mantenimento degli statuti oppure per la loro modifica. Ora, tali norme transitorie sono scomparse, non fanno più parte del testo su cui noi, in questi mesi, dovremo discutere e votare. Se tali norme di salvaguardia non verranno reintrodotte e soprattutto se dall'Assemblea non uscirà un segnale chiaro che dia la possibilità a tutte le regioni di avere qualcosa di speciale rispetto all'autonomia che già alcune vivono, il rischio del fallimento è molto grande.

Nel concludere il mio intervento vorrei richiamare una regione a statuto speciale, la Sicilia, a proposito della quale noi della lega abbiamo manifestato più volte l'intenzione di proporre in questa Assemblea ciò che il 15 maggio 1946 i parlamentari della Repubblica italiana hanno consentito a tale realtà dello Stato italiano, cioè di dotarsi di un vero statuto di autonomia. Lo statuto della regione siciliana si colloca a livello di legge costituzionale e fa parte dell'ordinamento dello Stato italiano.

Nell'introduzione allo statuto, l'attuale presidente della regione definisce l'autonomia di quella parte dello Stato. Leggo testualmente: « Il 15 maggio del 1946 veniva approvato lo statuto della regione siciliana. Prima di quella data, lo Stato italiano, in tutta la sua storia e nei diversi regimi politici che si sono succeduti, il

liberale prima ed il fascista poi, si era caratterizzato come Stato accentrato. Lo statuto siciliano segna quindi una svolta nella storia istituzionale italiana. Ma cosa significa autonomia regionale? Sul piano giuridico l'autonomia regionale si compone innanzitutto di due elementi. In primo luogo c'è l'autonomia legislativa, cioè il potere della regione di emanare proprie leggi nelle materie indicate dallo statuto. Quest'ultimo si riferisce a materie molto importanti come l'agricoltura, l'industria, l'organizzazione dei comuni e delle province, la pubblica istruzione, la formazione professionale, l'ordine pubblico. Le leggi, in queste materie, perciò non devono essere fatte lontano, a Roma, dal Parlamento nazionale...

ANTONIO SODA. Se ne farà una tra tre giorni!

PIETRO FONTANINI. ...ma possono essere approvate in Sicilia.

Questo è un fatto di straordinaria importanza con un significato preciso: le leggi sono approvate da un organo più vicino ai cittadini e perciò maggiormente in grado di capirne ed interpretarne i bisogni reali, i desideri, le esigenze». Questa è la volontà che penso tutti noi dobbiamo interpretare ed a cui dobbiamo sottostare: essere il più possibile vicini ai cittadini, liberare i cittadini.

Ciò si può fare solo se portiamo il potere più vicino a loro, magari — perché no — seguendo la strada dello statuto della regione siciliana. Questa è la sfida che noi porteremo all'interno di quest'aula; questo è il progetto che proporremo a quelle forze che si dichiarano democratiche e che vogliono l'autonomia per i nostri cittadini (*Applausi dei deputati del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania*).

PRESIDENTE. Constato l'assenza dell'onorevole Vendola, iscritto a parlare: s'intende che vi abbia rinunciato.

È iscritto a parlare l'onorevole Garra. Ne ha facoltà.

GIACOMO GARRA. Onorevoli colleghi, una parola al collega Fontanini: vero, lo statuto siciliano è uno strumento avanzato, ispirato da don Sturzo il quale però, collega Fontanini, ammonì anche: «sì» all'autonomia; «no» al separatismo ed alla secessione. Voglio credere che il ripensamento che è venuto da un deputato della lega sia un fatto molto significativo se si rifà all'insegnamento che ricordavo: «no» alla secessione ed al separatismo; «sì» all'autonomia.

La tematica del mio intervento è quella del futuro della giustizia amministrativa nel nuovo assetto costituzionale italiano. Voglio sottolineare che l'*humus* e le radici della giustizia amministrativa sono ancora oggi e lo saranno anche domani quei principi che i padri costituenti consacrarono oltre cinquant'anni fa all'articolo 24 della Costituzione. Basilare è il principio che vi si legge al comma 1, là dove viene assicurata ai cittadini la facoltà di agire in giudizio non solo per la tutela dei diritti, ma anche degli interessi legittimi.

Gli altri postulati dell'articolo 24 sono dei corollari: così per il principio della inviolabilità del diritto di difesa e del diritto alla difesa senza oneri per i non abbienti e così anche per il principio secondo il quale gli errori giudiziari vanno riparati secondo le condizioni previste dalla legge.

Nel vigente assetto, di cui agli articoli 103 e 113 della Costituzione (che con scarsa ponderazione stiamo mandando «in soffitta» con grave nocimento per i cittadini) la tutela dei cittadini medesimi, per la salvaguardia dei loro interessi legittimi, è assicurata con la devoluzione totale del relativo contenzioso al Consiglio di Stato e agli altri organi di giustizia amministrativa (articolo 103, comma 1, della Costituzione).

Fino al 1973 la tutela degli interessi legittimi — specie dopo la declaratoria di incostituzionalità della GPA in sede giurisdizionale — era stata assicurata in unico grado dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale.

Dopo l'istituzione dei TAR, il Consiglio di Stato è diventato giudice d'appello e la

giurisdizione generale di legittimità è passata agli organi di giustizia amministrativa di primo grado previsti dall'articolo 125, comma 2, della Costituzione.

Non mi soffermo sulla giurisdizione esclusiva e su quella di merito, trattandosi di competenze che non fruiscono di garanzia costituzionale. Quali le osservazioni che sono riferibili agli assetti normativi proposti in tema di giustizia amministrativa dal testo della Commissione bicamerale? Secondo l'articolo 118 la funzione giurisdizionale è unitaria ed è esercitata dai giudici ordinari ed amministrativi. Al riguardo non si può non condividere tale affermazione di principio.

All'articolo 119 si afferma inoltre che la giurisdizione amministrativa è esercitata dai giudici dei tribunali regionali appositi, ovvero dalla corte di giustizia amministrativa « sulla base di materie omogenee indicate dalla legge riguardante l'esercizio di pubblici poteri ».

Per la Corte di giustizia della magistratura è previsto che la tutela giurisdizionale è esercitata in unico grado nei confronti dei provvedimenti amministrativi adottati dai Consigli superiori della magistratura. Il Consiglio di Stato non viene più annoverato tra gli organi di giustizia amministrativa e, ai sensi dell'articolo 113, comma 1, conserva solamente la veste di organo ausiliario, ossia di organo di consulenza giuridica-amministrativa del solo Governo.

Credo che la scelta operata dalla Commissione bicamerale in ordine all'assetto della giurisdizione amministrativa sia da rivedere e in tale direzione ho presentato pochi ed essenziali emendamenti.

Innanzitutto ho ritenuto di ribadire, nel tentare di riscrivere il testo del comma 1 dell'articolo 119, che al giudice amministrativo compete la decisione dei ricorsi a tutela degli interessi legittimi. La formulazione proposta dalla Bicamerale è alquanto equivoca e non si comprende chiaramente dalle espressioni lessicali che vi si leggono se la generalità degli interessi legittimi continui o non continui a trovare tutela in sede giurisdizionale amministrativa, il che mi preoccupa.

All'articolo 113 della Costituzione vigente è, invece, affermato che contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre — sottolineo il sempre — ammessa la tutela giurisdizionale degli interessi legittimi, oltre che quella dei diritti. Quanto sopra è altresì ribadito dal comma 2 dello stesso articolo, là dove viene escluso che la legge ordinaria possa limitare la tutela giurisdizionale per determinate categorie di atti, dovendo essere la tutela assicurata sempre ed avverso tutti gli atti della pubblica amministrazione.

Nel ventennio fascista non era stato così: sovente veniva prevista dalla legge la non impugnabilità di intere categorie di atti.

Collegli deputati, il Consiglio di Stato non è un residuo dell'assetto dell'*ancien regime* o un retaggio di uno Stato monarchico, ereditato dopo l'unità d'Italia dal Regno di Sardegna. Il Consiglio di Stato è figlio della rivoluzione francese e fu fondato nella consorella Francia sin dal 1799, come massimo presidio dello Stato di diritto ed ebbe — e conserva tuttora — funzioni sia consultive sia giurisdizionali. Nell'ordinamento del Regno sabauda, invece, assai timido fu nel 1831 il recepimento dell'istituto del Consiglio di Stato per sole funzioni consultive.

La Francia di Jospin nel 1999 festeggerà il bicentenario dell'istituto che, come l'*école d'administration*, è il fiore all'occhiello dell'assetto statale francese. Contemporaneamente la Repubblica italiana vuole proprio cantare il *de profundis* dell'alta istituzione di palazzo Spada?

Al Consiglio di Stato, da oltre cento anni, è stata affidata la giustizia amministrativa, assicurata per oltre ottant'anni in unico grado e per oltre ventiquattro anni quale giudice di appello.

Possiamo ben dire che il Consiglio di Stato non è affatto un residuo del regime monarchico, pur potendosi evidenziare come lo strumento di tutela noto nel passato come « ricorso straordinario al re » e che dalla nascita della Repubblica è diventato ricorso al Presidente della Repubblica sia diventato negli ultimi cin-

quant'anni un presidio a difesa dei cittadini che, non potendo pagare mega-parcelle ad illustri amministrativisti, hanno preferito avvalersi della tutela in via straordinaria, sovente segnalata e suggerita, collega Boato, dalle stesse organizzazioni sindacali di massa o di categoria per il costo zero che essa comporta. Saggiungiamo che detto rimedio in non pochi casi è valso anche a temperare la rigidità e la brevità dei termini di decadenza entro i quali il ricorso al TAR è esperibile.

Convintamente, come ho già accennato, ho presentato sul tema alcuni significativi emendamenti per l'Assemblea.

Una prima ragione per conservare al Consiglio di Stato le funzioni giurisdizionali di giudice di ultima istanza non è superabile con la contraria valutazione di chi teme la commistione di funzioni amministrative e funzioni giurisdizionali.

Vi chiedo: forse il Governo ha solo funzioni esecutive e non anche legislative, come accade in sede di emanazione dei decreti-legge, e lo stesso Parlamento con il dare o il negare la fiducia al Governo non va al di là della funzione legislativa?

Una seconda ragione per la conservazione del Consiglio di Stato come giudice di ultima istanza è quella di assicurare la tutela degli interessi legittimi avverso i provvedimenti dei pubblici poteri ed altresì quella di rendere possibile la formazione di una giurisprudenza amministrativa non episodica, ma autorevole: esigenze queste funzionali alla certezza del diritto.

Aspiriamo davvero a mutuare dai modelli europei quanto può migliorare la nostra giustizia? Vogliamo porre rimedio ai mali della lentezza dei giudizi, anche se comunque la giustizia amministrativa non è ancora, per fortuna, arrivata ad imitare la lentezza della giustizia civile?

Orbene la Francia ed i modelli degli assetti e del funzionamento della giustizia amministrativa francese ci possono essere assai utili solo che noi lo si voglia. Sappiamo bene che in Italia i rimedi in sede cautelare rischiano di essere i soli rimedi conseguibili, ma è arcinoto che la sospensione di provvedimenti amministra-

tivi è un male necessario e consentibile solo se il definitivo assetto viene dato da sentenze di primo grado o di grado di appello che non sopravvengano in tempi biblici.

Dalla legislazione francese c'è molto da mutuare ai fini di una giustizia che faccia meno « accademia » e che sia molto più sollecita. Quante volte il grave ritardo con il quale interviene il giudice equivale a « denegata giustizia »!

Anche in tema di esecuzione del giudicato è stato assai importante il ruolo del Consiglio di Stato. Ma *cui prodest* eliminare tale fondamentale competenza? Di certo non giova, ma nuoce molto ai cittadini il fatto di conseguire nei confronti della pubblica amministrazione una sentenza favorevole e definitiva, ma della quale poi non si riesce ad avere l'esecuzione da parte dei pubblici poteri.

Avviandomi alla conclusione: a me sembra furore iconoclasta quello che ha inteso cancellare il Consiglio di Stato dal novero degli organi di giustizia amministrativa. Anche la cancellazione del testo della parte seconda della Costituzione della giustizia tributaria e delle relative commissioni mi sembra un grave « autogol » dello Stato.

Non riesco proprio ad immaginare che i tempi degli attuali processi civili divengano i tempi standard della giustizia amministrativa e di quella tributaria. In tal senso auspico che l'aula corregga alcune delle proposte della bicamerale.

Ci sia presente un monito: in Italia il potere di far danno che si accompagna alle cattive riforme è molto più alto del potere migliorativo delle buone riforme. Il Signore ci illumini per varare buone riforme e per scongiurare l'adozione di pessime riforme.

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Garra, ... anche per il cortese riferimento alle parcelle degli avvocati amministrativisti!

Il seguito della discussione è rinviato alla seduta di domani.

**Ordine del giorno
della seduta di domani**

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di domani.

Martedì 27 gennaio 1998, alle 11:

1. — Assegnazione a Commissione in sede legislativa del disegno di legge n. 4386.

2. — *Seguito della discussione del progetto di legge costituzionale:*

Revisione della parte seconda della Costituzione (3931).

— *Relatori: D'Alema, Presidente; senatore D'Onofrio, sulla forma di Stato, se-*

natore Salvi, sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni, senatrice Dentamaro, sul Parlamento e le fonti normative, Boato, sul sistema delle garanzie. Relatore di minoranza: Armando Cossutta.

La seduta termina alle 19,15.

IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. PIERO CARONI

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia alle 20,45.*